Background Paper BP-257E

THE BÉLANGER-CAMPEAU AND ALLAIRE REPORTS

Mollie Dunsmuir
Law and Government Division

May 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

92-00273/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991

Cat. No.

ISBN

YM32-2/257E
0-660-14106-X

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

PAGE

BACKGROUND AND MANDATE 1

THE NATURE OF CONFDERATION 4
- A. Two Equal Founding Peoples 4
- B. Provincial Autonomy and Decentralization 5

THE NEED FOR MAJOR CHANGE 6
- A. The Maturing of Quebec 6
- B. 1960-1990: The Clash of Political Visions 7
- C. The Cost of Constitutional Uncertainty 9
- D. The Amending Formula 10

CONSTITUTIONAL OBJECTIVES 10

THE QUEBEC-CANADA STRUCTURE 12
- A The Common Parliament 13
- B. Delegation Back to the Federal Government by Other Provinces .. 13
- C. The New Common Court 14
- D. Taxation 15
- E. The Senate 15
- F. Amending the New Constitution 15
- G. Common Currency and Monetary Policy 15
- H. Economic Union 16

THE DIVISION OF POWERS 17
- A. Exclusive Quebec Authority 18
- B. Areas of Shared Authority 18
- C. Exclusive Canadian Authority 19

SOVEREIGNTY 20

MOVING TOWARDS THE FALL OF 1992 21

APPENDICES

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE BELANGER-CAMPEAU AND ALLAIRE REPORTS

BACKGROUND AND MANDATE

The Bélanger-Campeau report[1] is the report of the Commission on the Political and Constitutional Future of Québec, widely referred to by the names of the co-chairmen, Michel Bélanger and Jean Campeau. The National Assembly of Quebec created the Commission by statute on 4 September 1990, with the unanimous consent of all political parties.

The mandate of the Commission, set out in section 2 of the Act, was "to examine and analyse the political and constitutional status of Québec and to make recommendations in respect thereof." There was also an extensive Preamble to the enacting legislation, found in Appendix 1, which set out the historical and social context within which the Commission was to operate. As the report itself made clear, the Commission is Quebec's response to the failure of the Meech Lake process:

> The Commission's mandate is based on an observation on June 23, 1990, by the Premier of Québec and confirmed by all members of Québec's National Assembly, according to which rejection of the 1987 Agreement on the Constitution has called into question the political and constitutional future of Québec and made it necessary to redefine Québec's status. (BC:4)

The membership of the Committee, as set out in the legislation, was exceptionally broad:

> two chairmen appointed on the joint approval of the Premier and the Leader of the Official Opposition;

---

(1) "Report of the Commission on the Political and Constitutional Future of Québec," Quebec National Assembly, March 1991. Quotations from this document within the text are indicated by "BC:[page number]." The recommendations are included as Appendix 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sixteen members of the National Assembly, of whom nine were appointed by the Premier, six by the Leader of the Official Opposition, and one by the Equality Party;

thirteen persons from the broader public, appointed by the Premier after consultation with the Leader of the Official Opposition, including two elected municipal officers, four representatives of the business sector, four trade unionists, and one representative each from the cooperative, educational and cultural sectors;

three members of the House of Commons elected from Quebec; and

the Leader of the Official Opposition and the Premier.

The leader of the Equality Party, Mr. Robert Libman, was also a participant but without voting rights. The Commission was required to report back to the National Assembly by 28 March 1991.

The Commission received over 600 briefs, and heard from 235 groups and individuals between 6 November 1990 and 23 January 1991. Additionally, a Forum on Youth and the Future of Quebec was held, with over 30 presentations. The Commission also received information from some 55 political, legal, economic, social and cultural experts.

The Bélanger-Campeau report is divided into ten sections: a list of the Commission membership; the mandate; an introduction; a description of Quebec society; a summary of the events over the past 30 years that have contributed to the Quebec-Canada stalemate; a description of the two apparent options, either major changes to the existing constitutional relationship or sovereignty; conclusions; a recommendation on legislation to be adopted by the National Assembly providing for a referendum on Quebec sovereignty, and for dealing with new constitutional offers from the rest of Canada; and two addenda, the first containing additional comments from members of the Commission who did sign the report and the second containing comments from members who did not sign the report.

While the Bélanger-Campeau report is a document of the National Assembly of Quebec, the recommendations of which are being

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

incorporated into provincial legislation, the Allaire report(2) is a policy position of the Liberal Party of Quebec. In February 1990, the General Council of the Quebec Liberal Party passed a resolution giving the Allaire Committee, or more properly the Constitutional Committee of the Quebec Liberal Party, a mandate to prepare "the political content of the second round of negotiations to begin after the ratification of the [Meech Lake] Accord," as well as "the preparation of alternative scenarios to be submitted to Party bodies to prepare for the eventuality of the failure of the Meech Lake Accord" (A:vii). The Committee was to consult broadly, and file its report with the Executive Committee in January 1991.

The Allaire report, "A Québec Free to Choose", is divided into nine parts: a description of the members and mandate; an introduction; five chapters; a conclusion; and a series of draft resolutions. The draft resolutions were adopted, with some changes, by the Quebec Liberal Convention in early March 1991.

The relationship between the two reports is not entirely clear. Presumably, the Allaire report affects only the Liberal Party position, while the Bélanger-Campeau report, especially once its recommendations are enacted by the National Assembly, sets the framework for the political response of the province as a whole. The Allaire report, as accepted by the Liberal Convention, specifically provides for its proposals to be amended in conformity with the Bélanger-Campeau report.

In terms of actual content, the Bélanger-Campeau report is internally consistent, but very general in its conclusions and recommendations. While it is clear that the report envisages only two possible outcomes to the constitutional dilemma, either major revisions to the existing constitutional relationship or Quebec independence, it does not attempt to forecast either scenario in detail.

The Allaire report, while arriving at much the same conclusion as to possible outcomes, goes into considerably more detail about the constitutional changes that would be necessary to keep Quebec in

---

(2) Quebec Liberal Party, Report of the Constitutional Committee, 28 January 1991. Quotations from this document within the text are indicated by "A:[page number]." The recommendations are included as Appendix 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Confederation. However, to the extent that it attempts to be more precise than Bélanger-Campeau, it is also less internally consistent. Although the general thrust of the report is clear, it can be ambiguous, and even contradictory, about the specific mechanisms and structures involved.

THE NATURE OF CONFEDERATION

Both reports note that, from Quebec's point of view, the present constitutional dilemma is not new, but has evolved over a considerable period as a result of fundamentally differing views of the agreement reached in 1867. Quebec views Confederation as a compromise between two founding peoples, with the francophone unit centred in Quebec, and as a confederal arrangement in which the various political units delegated certain powers to the central institutions. As Bélanger-Campeau notes: "from Québec's standpoint, the Canadian federal régime was based at the outset on the Canadian duality and the autonomy of the provinces" (BC:11).

A. Two Equal Founding Peoples

The Bélanger-Campeau report considers the concept of linguistic duality to be the underlying principle of the federal union, "seen as a pact between these two peoples which may only be altered with the consent of these two parties" (BC:12). It cites the conclusions of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism (Laurendeau-Dunton Commission, 1963) and the Task Force on Canadian Unity (Pepin-Robarts Commission, 1978) to establish the historical nature of the complex problems surrounding "the political and constitutional relations between two linguistic groups, two majorities" (BC:9).

The Allaire report also consistently confirms Quebec's view of Confederation as a pact between two equal founding peoples:

> In Québec, Confederation has always been perceived as a solemn pact between two nations, a pact that could not be changed without the consent of the two parties. (A:56)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The report considers it self-evident that the constitutional crisis results largely from the inability of common-law Canada to maintain a vision of two equal founding peoples: "the concept of two founding peoples and the recognition of Québec as a distinct society have clearly been rejected by English Canada" (A:55).

Although recognizing that the rest of Canada has become less "English" and now involves several distinct regions, the Allaire report does not accept any modification of the original "two nations" theory:

> Perhaps [the failure of the Meech Lake Accord] also reflects a collective lack of willingness to live together on the historical basis of two founding peoples brought about by, among other things, a constant massive influx, especially in English Canada, of immigrants who necessarily have little knowledge of the historical origins of Canada. (A:13)

B. Provincial Autonomy and Decentralization

Both reports emphasize that for several decades Quebec has consistently tried to move the Canadian federation towards decentralization. It is perhaps because Quebec historically so identifies its own position with the need for constitutional decentralization that Quebeckers see the defeat of Meech Lake as a rejection of Quebec itself rather than, like many Canadians in the common law provinces, as a rejection of decentralization.

Quebec views any move towards centralization as a federal intrusion into the autonomy guaranteed to the province at Confederation. Federal actions in the area of language or education, in particular, are seen as incompatible with the spirit of Confederation.

The Allaire report, in particular, suggests that provincial autonomy was at the heart of the agreement to confederate. While accepting that the *Constitution Act, 1867*, gave clear predominance to the federal government, the report argues that this perverted the intent of Confederation, a system in which "the member states retain full sovereignty, both internal and external, but delegate the exercise of certain powers to a central body" (A:7).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Both the Quebec reports firmly conclude that Confederation was a binding contract between two founding nations, linguistically defined, and that it was broken, by implication at least, when the Charter of Rights and a new amending formula were adopted over Quebec's objections. The issue of regionalism, however, is never adequately addressed, nor the fact that regionalism was also part of the very origins of Confederation.

Canada prior to 1867 did consist of two separate political entities, Upper and Lower Canada (Ontario and Quebec), so politically equal that a deadlock prevailed. Immediately after 1867, however, there were already three regions represented in the union, as indicated by the three divisions of the Senate (Ontario, Quebec and the Maritimes). The Maritimes did not perceive themselves as joining either Ontario or Quebec so as to maintain two nations, but as a third region with different economic and social interests.

THE NEED FOR MAJOR CHANGE

Both reports consider it self-evident that major constitutional change is essential for Quebec, whether within the Canadian framework or as a sovereign state.

A. The Maturing of Quebec

The Bélanger-Campeau report stresses the evolution of Quebec since 1962 into a distinct national collectivity:

> Before, French-speaking Québecers were more inclined to see themselves as French Canadians and a minority. Now, they see themselves first and foremost as Québecers and are acting more and more like a majority within their territory. (BC:15)

The report stresses the importance of specifically Quebec institutions, such as Hydro-Québec and *Caisse de dépôt et placement du Québec*, in hastening the emergence of a French-language business class.

Other factors cited as indications of Quebec's maturation as a modern society with a distinct national identity are: its international

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

presence in the institutions of the French-speaking world; the entrepreneurial spirit of its private sector; the role of French in communications and business; the openness and fairness towards linguistic minorities (both English-speaking Quebeckers and the French-speaking population outside Quebec); and the respect for basic human rights exemplified by the *Québec Charter of Human Rights and Freedoms*, which is one of the most complete charters of rights to date. The report also affirms Quebec's commitment to reaching agreements with the Amerind population of 52,000 people from 14 nations, and the more than 6,000 Inuit.

B. 1960-1990: The Clash of Political Visions

Both reports suggest that it has been increasingly difficult to reconcile conflicting "identities, aspirations and political visions within the constitutional framework of the Canadian federation" (BC:27) over the past 30 years. As Quebec affirmed its distinctness and demanded recognition of its special status, aspirations and needs, clarifying jurisdiction and stopping federal interventions became a priority.

Constitutional discussions that began in 1968, largely at Quebec's insistence, have shown that other provinces and the federal government do not share Quebec's concerns about constitutional reform, or the need for changes in the division of power. Both reports suggest that, as Quebec was moving to limit and redefine federal powers, the rest of the country was inclining towards even greater centralization:

> Québec was attempting to move federalism in the direction of a new distribution of powers, while Canada was tending toward greater centralization. (A:11)

> Given its constant concern to maintain the autonomy of the National Assembly, Québec has always denounced federal intervention and encroachment in its fields of exclusive jurisdiction. As the trend toward centralization grew, tension and conflict became inevitable. (BC:12)

Prior to the Quebec referendum on sovereignty-association in 1980, the then Prime Minister promised Quebeckers that Canadian federalism would be renewed. Instead, two years later the Constitution was patriated

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and a Charter of Rights enshrined without Quebec's concurrence. Quebec's jurisdiction over the language of education was curtailed, and an amending formula put in place that neither required Quebec's consent nor provided for full compensation if the province opted out.

After the negotiations leading to the *Constitution Act, 1982,* it appeared to Quebec that the concerns and priorities of the federal government and of other provincial governments were recognized, but not those of Quebec. The equality of all individual Canadians across the country, enshrined in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms,* did not allow for the special constitutional recognition of Quebec as a society. Similarly, the principle of multiculturalism was constitutionalized, but not the principle of Canadian duality and Quebec's distinctiveness. Finally, the principle of the equality of the 10 provinces prevented recognition of the special status of Quebec.

Moreover, the *Constitution Act, 1982* dramatically altered the political compromise of 1867, based on British constitutional principles and the supremacy of Parliament, by incorporating the American tendency to resolve major socio-political issues before the courts.

> The principles it enshrines have indeed engendered a hitherto unknown political cohesiveness in Canada. It helped bolster certain political visions of the federation and the perception of a national Canadian identity which are hard to reconcile with the effective recognition and political expression of Québec's distinct identity. (BC: 33)

The 1982 constitutional package, implemented over Quebec's continued opposition, has resulted in almost a decade of constitutional instability and the attendant uncertainty. The Meech Lake Accord, which was seen as "the first response ever given by the rest of Canada to constitutional initiatives launched 20 years earlier by Québec" (BC:32-33), revealed the conflicting visions, identities and political objectives across the country, and foundered because of them. Consequently, its failure raised doubts as to whether the stalemate can ever be resolved.

> After 25 years of constitutional debate, two federal commissions of inquiry, the major constitutional changes adopted in 1982 without Québec's consent and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> finally the failure of a political process which, for the first time, broached the political dimension of the Québec problem from Québec's standpoint, it is reasonable to ask, at the very least, whether the rest of Canada is capable of making choices which fully satisfy Québec's own needs, aspirations and visions. Until now, such choices have been perceived or treated as being irreconcilable with other needs, aspirations and visions in Canada, or incompatible with the efficient operation of the Canadian federation. (BC:39)

Reviewing the history of the last three decades, the Allaire report concludes that "Canada has been going through 'the most serious crisis in its history' for more than 25 years" (A:23). It argues that the goal of a common market and a strong international economy cannot be achieved because of political sluggishness and the crisis in public finances, that there is an inability to reduce regional disparities, and that Canada's cultural contradictions have not been resolved because of a rejection of the notion of duality.

C. The Cost of Constitutional Uncertainty

Both reports note the cost of continued constitutional uncertainty and the need for Quebec and Canada to concentrate their efforts on productivity and competitiveness instead of on continued constitutional debate. The Allaire report, in particular, suggests that present constitutional arrangements are impairing Canada's ability to achieve a competitive economic environment. It considers that Canada is based on the outdated "concept of an interventionist state, a welfare state" (A:18). "The Canadian state is too cumbersome, too centralized," creating an "inability to adapt to new international economic and political realities" (A:23).

The Allaire report refers to the "constitutional, political, financial and economic impasse currently paralysing Canada" (A:1). A recurrent theme is the present unworkabilty of Canada, and the assumption that Quebec's proposal of a quasi-sovereign Quebec economically allied with Canada is in the best interests of both parties.

Overall, the report appears to assume that Quebec is being economically damaged by its present relationship with Canada. Throughout the Allaire report, there are references to costly "duplication" caused by

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

overlapping jurisdiction in such sectors as economic development, agriculture, immigration, health, education, manpower training, etc.

The Allaire report also singles out the inability of Canada to reduce regional disparities as an indication that the country is not working. The main thrust of the criticism is that federal policies "tend to encourage dependence rather than increasing mobility or improving the conditions of production in recipient regions" (A:21).

The Bélanger Campeau report notes that public opinion is becoming increasingly polarized, and the longer it takes to resolve our constitutional difficulties, the greater the political and social cost will be.

D. The Amending Formula

The Bélanger Campeau report singles out the amending formula adopted in 1982 as a deterrent to constitutional reform, arguing that it allows amendments derogating from Quebec's interests to be passed without Quebec's consent. Moreover, the right to compensation in such cases applies only in the fields of education and culture. Unanimity is required to alter the amending formula itself, and the failure of Meech Lake shows how difficult this makes it to obtain the necessary constitutional changes recognizing Quebec's uniqueness and special needs (BC:38).

CONSTITUTIONAL OBJECTIVES

Both the Bélanger-Campeau and Allaire reports agree that the existing Canadian constitutional framework is not an option for Quebec:

> The special needs and legitimate aspirations of Quebec society must normally be reflected in the fundamental law which governs it; Québec society must be able to recognize itself therein and subscribe freely to it. (BC:45)

They agree that the only two options are a major redefinition of Quebec's status within the present Canadian constitutional framework, or Quebec independence, but with economic ties to Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Bélanger-Campeau report does not suggest specific objectives for a redefined federalism, but rather lists the changes most often mentioned by groups and individuals who appeared before the Commission:

> a recognition of and respect for the identity of Quebeckers and their right to be different;
>
> the elimination of the federal spending power and the ability of the federal government to interfere in matters under Quebec's exclusive jurisdiction;
>
> exclusive Quebec jurisdiction over social, economic and cultural development, as well as language;
>
> the transfer of tax and financial resources related to Quebec responsibilities;
>
> Quebec representation in common institutions to fully reflect its particular situation; and
>
> a Quebec veto on consitutional amendments or, in appropriate instances, the right to opt out with compensation.

Other reforms were also suggested, including a right to withdraw from the federation, and Quebec jurisdiction over international relations with respect to those matters over which it has domestic authority. Several witnesses proposed that Quebec should adopt its own constitution as part of the federal rearrangement.

The Allaire report suggests that any new political and economic order must be based on four objectives: political autonomy, economic development, respect for rights and freedoms and the stability of social programs. To ensure cultural autonomy, the report proposes that Quebec have exclusive jurisdiction in all areas affecting culture and communications. To deal with the demographic challenge, Quebec also requires exclusive jurisdiction over family policy.

To achieve economic development, which it feels is already hampered by the Canadian economic crisis and overlapping jurisdictions, the Allaire report proposes exclusive Quebec authority over manpower, vocational training, research and development, unemployment insurance, regional development, agriculture, energy, the environment, natural

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

resources, and tourism. A new distribution of taxing powers would also be necessary to reflect diminished federal responsibilities. The Bank of Canada should be restructured to ensure greater democratic legitimacy and more attention to regional needs.

The report affirms that respect for rights and freedoms would include safeguarding the historic rights of anglophone Quebeckers; considering the aboriginal peoples as distinct nations and equal partners; guaranteeing the right of allophone (immigrant) communities to develop themselves as cultural communities; entrenching the *Québec Charter of Human Rights and Freedoms* in the new Quebec constitution; and increasing support to francophone communities outside Quebec.

In order to preserve the integrity of its social programs, the Allaire report concludes that Quebec requires exclusive powers over education, health, social services, income security, and housing. The report argues that the federal government is abandoning its financial commitments to provincial social services, but still seeks to maintain certain national standards and conditions that may not be appropriate in each region. Additionally, efforts to combat poverty require coordination in the areas of training, upgrading, taxation and personal transfer mechanisms, and this can best be done by a single level of authority closer to those who use and pay for the services.

THE QUEBEC-CANADA STRUCTURE

The Bélanger-Campeau report does not suggest an alternative constitutional structure, considering it "incumbent upon [Canada and the other provinces] to inform Québec of the contents of possible arrangements to which they would adhere" (BC:74).

The Allaire report, however, devotes a whole chapter to "A New Québec-Canada Structure." The report states that the proposed structure is based on three elements: "a stronger Canadian economic union, political autonomy for the Québec state, and a reorganization of Canada's political structure" (A:35).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. The Common Parliament

The common structure proposed by the Allaire report is ambiguous. On the one hand, it is consistently referred to as a Quebec-Canada arrangement, which seems to suggest a quasi-sovereign Quebec and a quasi-sovereign Canada, with a common Parliament administering the common currency and the common debt, defence and territorial security, customs and tariffs, and equalization payments. On the other hand, the "common Parliament" is to be elected by universal sufferage (A:3,41), which suggests an organization more similar to the existing House of Commons but with severely limited powers.

The common Parliament, or "new Canadian Parliament," would be responsible for "consultation, coordination and execution" in the areas of exclusive federal jurisdiction, although one of the specific objectives of the new arrangement would be to reduce substantially the size of the central government (A:1,39). It appears the decisions of the common Parliament would have to be ratified, in some circumstances at least, by the Quebec National Assembly, as well as by the assemblies of all other legislatures (provincial or regional) adopting the same approach as Quebec (A:41).

Ratification by the Quebec National Assembly may, however, be necessary only for decisions on the monetary and customs union and for policies affecting economic mobility between Quebec and Canada, the areas that the report stipulates will require "common decision-making mechanisms" (A:40). It is also possible that the Allaire report is suggesting some "common authorities" that would co-ordinate the economic union and would report to the common Parliament or "central institution," and that it is Parliament's decisions on these matters that would require ratification.

B. Delegation Back to the Federal Government by Other Provinces

The report suggests that other provinces or regions would be free either to assume the same powers as Quebec or to

> redelegate certain powers to central institutions through administrative agreements that do not affect

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Quebec. Thus regions that are unable or do not want to assume the same degree of autonomy could mitigate the drawbacks of the new order. (A:41)

There is, however, no indication of how this might work in practice. For example, the federal government's taxing ability would be severely constrained, as would its ability to contract debts, so the provinces wishing joint federal services might have to raise the funds themselves through the expanded provincial taxing powers and then transfer the moneys to the federal government.

C. The New Common Court

A new court would be set up to interpret, or "ensure compliance" with, the laws of the new central state. The form of such a court would reflect the Meech Lake proposals for the Supreme Court (A:42). Presumably this means it would have nine judges, at least three of whom would be from Quebec and appointed from a list submitted by the government of Quebec. On the other hand, if the court is to be an adjudicative tribunal between a quasi-sovereign Quebec and a quasi-sovereign Canada, control over one-third of the appointments might not be sufficient to protect Quebec's interest.

This may be a slight anomaly, since the three Quebec seats on the present Supreme Court of Canada are guaranteed in recognition of the fact that Quebec's civil law is distinct from the common law tradition of other provinces. Hence, at least three judges versed in civil law are necessary to ensure that civil cases from Quebec can be fairly tried. It is less clear why one province should have guaranteed seats on a court dealing only with the interpretation of a limited portion of the Constitution.

Decisions of the Quebec superior courts could no longer be appealed to the Supreme Court of Canada. Since the Supreme Court would also be precluded from dealing with federal powers under the Constitution, its future role remains unclear. The report does not state whether the present Supreme Court could continue to enforce the *Charter of Rights and Freedoms* with respect to the new federal government, or whether this would

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

become the responsibility of the new federal tribunal. If the latter, the country would be in the confusing situation of having at least two courts with supreme authority to interpret the Charter, depending on the level of government involved.

D. Taxation

The Allaire report proposes that "specific targets will be set to limit severely the power of central institutions to contract debts. Institutional constraints will be imposed to curb the possibility of developing deficits at the central level" (A: 41). The central government's tax base would revised to reflect its reduced role, and its tax powers limited.

E. The Senate

Originally, the Allaire report would have abolished the Senate. This proposal was amended at the Liberal convention to abolish only the Senate in its present form (Resolution 6(c)).

F. Amending the New Constitution

The Allaire report suggests that the new Constitution would recognize "the right of the parties to withdraw after giving advance notice" (A:3). There would also be a new amending formula requiring the approval of a substantial majority of provinces representing at least 50% of the population, with an apparent Quebec veto ("Quebec being necessarily included" A:41). This seems to mean that the present 7/50 general amending formula would apply to all amendments, including those at present requiring unanimity, with a Quebec veto over all amendments.

G. Common Currency and Monetary Policy

The Allaire report insists that the Bank of Canada be restructured to provide effective regional input. It assumes that future monetary policy will be conducted in a way that better reflects the regions of Canada (A:2), including a "reorganization of the decision-making

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

structure of the Bank of Canada" (A:41). The report claims that it does not want to politicize the central bank, but "insists on the need to implement a more equitable and more visible monetary policy" (A:6) and proposes that delegates from each of the regions would be on the board of directors (A:42).

The report concludes that monetary union will be viable only if the regions' budgetary policies are consistent:

> Uncoordinated and diverging policies would only work to compromise monetary stability and hence the conduct of a common monetary policy. The need for coordination is particularly important since the budget of the common authorities will be strictly limited, accounting for only a low proportion of total public spending, and will be constrained by rules such as a limitation of borrowing authority. (A:42)

H. Economic Union

The Bélanger-Campeau report notes that a major purpose of Confederation was the creation of an economic union among the British North American colonies. Bolstered by broad federal powers in economic areas, a protectionist trade policy and the development of east-west communications lines, the Canadian economic union flourished. Ontario and the Atlantic provinces in particular continue to be economically interlinked with Quebec, but the report also notes that, consistent with international trends towards the globalization of markets, foreign markets have become increasingly important to the province (BC:21-23).

The Allaire report places considerable emphasis on economic union with the rest of Canada based on the principle of free mobility of goods, services, people and capital.

> In this regard, Quebec will have to declare that, regardless of the constitutional scenario that is finally adopted, it has no intention of reconsidering the economic union and that, on the contrary, it will work to strengthen it. This declaration will make it absolutely clear that Quebec will respect all trade and international treaties in which it is already a full-fledged participant as a member of the Canadian federation. Quebec will indicate its intention to respect its financial commitments. (A:45)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE DIVISION OF POWERS

The Bélanger-Campeau report does not spell out what division of powers it considers appropriate, but does note that in the past successive Quebec governments have focused primarily on education, higher education, income security, health, taxation, regional development, language, culture, international relations, communications, the environment, immigration, the federal spending power and the auxiliary, declaratory, residual and disallowance powers (BC:27-28).

The Allaire report, on the contrary, gives a very detailed breakdown of the proposed division of powers, but little explanation as to why some would remain concurrent or within exclusive federal jurisdiction.

Table 1

Division of Powers in the Allaire Report

Exclusive Quebec Authority		
Social Affairs	Energy	Research and Development
Municipal Affairs	Environment	Natural Resources
Agriculture	Housing	Health
Unemployment Insurance	Industry and Commerce	Public Security
Communications	Language	Income Security
Culture	Recreation and Sports	Tourism
Regional Development	Manpower and Formation	
Education	Family Policy	
Shared Authority (or distributed according to authority)		
Native Affairs	Justice	Post Office and Telecommunications
Taxation and Revenue	Fisheries	Transport
Immigration	Foreign Policy	
Financial Institutions		
Exclusive Canadian Authority		
Defence and Territorial Security	Currency and Common Debt	
Customs and Tariffs	Equalization	

Source: *A Quebec Free To Choose,"* 28 January 1991, p. 38.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. Exclusive Quebec Authority

Under the Allaire report proposals, Quebec would hold exclusive jurisdiction in the 22 areas listed above. The federal spending power, or ability to fund programs in areas outside federal jurisdiction, would be eliminated in these areas, including health, unemployment insurance, regional development, and manpower training. Quebec would also control all residual powers, or those not specifically listed in the Constitution. Under the present Constitution, residual powers rest with the federal government, and give it authority over national emergencies or national concerns (such as the environment), as well as over constitutional "gaps" such as communications.

The report suggests that reciprocal or coordinating agreements would be entered into with the rest of Canada where necessary to consolidate the economic union. Examples would include: standards and regulations, tariffs, farm products marketing policies, corporate trade practices, portability of diplomas, environmental standards, harmonization of tax policies and even social security (A:38).

B. Areas of Shared Authority

To avoid "overlap" or "encroachment and incoherence," the Allaire report outlines in detail the division of Quebec/Canada powers in most of the areas of shared authority.

	QUEBEC	CANADA
Fisheries	Inshore	Offshore
Financial Institutions	Chartered in Quebec	Chartered in Canada
Justice	Civil Law Administration of Justice Administration of the courts	Criminal Law
Transport	Regional	Inter-Regional
Immigration	Selection and Integration	Health and Security and Refugees

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Given this detailed breakdown, it is unclear why the report did not simply assign Quebec exclusive jurisdiction over the matters in column two, and Canada exclusive jurisdiction over the matters in column three. For example, civil law, the administration of justice, and the administration of the courts are already within provincial jurisdiction, while criminal law is under federal control. The Allaire report appears first to combine these matters into a new area, called "Justice," and then redivide them into the now existing fields of jurisdiction.

C. Exclusive Canadian Authority

While the Allaire report assumes the continuation of a monetary and customs union under federal jurisdiction, it notes that "common decision-making mechanisms will be necessary" (A:40). This sounds less like a reference to exclusive federal jurisdiction than to the "coordinating functions" of the federal Parliament, and any decisions of the common Parliament would presumably have to be ratified by the Quebec National Assembly (A:41).

Although the Allaire report advocates provincial jurisdiction over regional development, it seems to favour replacing per capita or universal programs (equalization, U.I.C., etc.), with regional development-like payments called equalization payments. Equalization payments are at present made to provinces in order to help equalize their revenue bases. Although the payments are theoretically to allow provinces to provide reasonably equal levels of service with reasonably equal levels of taxation, it is up to the province to decide how they are applied. Therefore, they can already be used for "investment assistance in physical infrastructures, communications, transportation, etc.," which is how the Allaire report describes its "new form" of equalization payments (A:40).

The report deals only briefly with other areas of federal competence, concluding only that "defence, security and the coast guard are other natural areas of jurisdiction attributed to central institutions" (A:40).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SOVEREIGNTY

Both the Bélanger-Campeau and Allaire reports see sovereignty as the only alternative to major constitutional reform, and as a politically and economically viable alternative. Moreover, the Bélanger-Campeau report emphasizes the importance of preparing for sovereignty now, so that Quebec is not left optionless or unprepared should constitutional reform be unachievable.

> Most of the parties appearing before the Commission underscored the importance of avoiding in the future that Québec be in a position where the other members of the federation would reject its proposals without Québec having an alternative. (A:50)

The Bélanger-Campeau report notes that the Constitution could be amended to provide for Quebec independence if other provincial governments and the federal government agreed. Failing that, Quebec could secede unilaterally, in response to the unequivocal democratically expressed will of Quebeckers, the ability of Quebec's political institutions to implement and maintain exclusive public authority over its territory, and Quebec's commitment to comply with the rules of international law.

From the point of secession, a Quebec constitution would govern the political and legal organization of Quebec. Such a constitution could be either transitional or plenary, and achieved by various possible mechanisms including a constituent assembly. As a transitional measure, existing Canadian legislation could be adopted until amended or replaced.

The report assumes that international treaties dealing with territory or boundaries would automatically apply to a sovereign Quebec, and that participation in GATT and free trade with the United States would be unimpaired. While a continued economic association with Canada would be desirable, the report notes that this could be achieved by means other than a formal agreement. Quebec, for example, could keep in force existing federal legislation, and harmonize with new initiatives. Mechanisms in place to ensure economic coordination could continue.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Bélanger-Campeau report suggests that Quebec would keep the Canadian dollar as its currency, even at the loss of autonomy in monetary policy. It notes that a sovereign Quebec would have to tie its currency closely to some other currency for quite some time, in any event, so that monetary autonomy is not a practical short-term goal. As for the national debt, the report concludes that "if, after achieving sovereignty, [Quebeckers] continued to assume the same proportion of the debt and interest [as they do now], their level of debt would remain unchanged" (A:59)

The Allaire report makes few references to the national debt. It states that "Québec will indicate its intention to respect its financial commitments" (A:45). It also notes that Quebec's debt load, including a share of the federal debt, is comparable to that of other industrialized countries of similar size.

Given the trend towards freer trade in North America, the Bélanger-Campeau report assumes that Quebec and Canada would probably maintain the Canadian common market by maintaining existing free trade and applying the same trade policy to third parties. Quebec would also favour labour mobility between Quebec and Canada, and could propose continuing the existing right to live and work anywhere; the transferability of such social programs as unemployment insurance, welfare, government pension plans, and health insurance; and coordination with respect to immigration.

MOVING TOWARDS THE FALL OF 1992

Both reports conclude that, regardless of whether the outcome is constitutional reform or separation, certain principles and attitudes must govern the next stages. The Allaire report states that the five key principles for the future are legitimacy, stability, visibility, speed and lucidity.

Legitimacy for whatever process is undertaken requires the involvement and agreement of a substantial majority of Quebeckers. *Stability* includes maintaining the economic union, and full participation in trade and international treaties. *Visibility* requires that the Quebec,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canadian and international communities be fully informed of the steps the government intends to take. *Speed* is essential, in order to reduce the costs of transition and maintain investor confidence. *Lucidity*, or clarity, is needed to maintain the dialogue.

Both reports emphasize their respect for minority rights, including the rights of the English-speaking community and aboriginals in Quebec, and the francophone community outside Quebec. The Bélanger-Campeau report, for example, speaks of maintaining "legal guarantees which ensure the complete protection of [the English-speaking community's] rights and institutions, and its full participation in Québec society" (BC:67), and of urgently specifying "the manner in which we intend to realize aboriginal self-government" (BC:67).

The Liberal convention added to the Allaire proposals a guarantee of historic anglophone rights, especially with respect to social and cultural institutions; a recognition of the contribution of other cultural communities and native peoples; and a commitment to support francophone communities outside Quebec. The Convention also added a reference to including a Charter of Rights and Freedoms, provided that such a Charter is compatible with the repatriation of powers to Quebec.

The Allaire report sets the fall of 1992 as the deadline for a referendum on sovereignty, unless the rest of Canada accepts the Allaire proposals. In the latter case, the referendum would seek approval for the new Quebec-Canada pact. Should the 1992 referendum approve a sovereign Quebec, the National Assembly would ask the government of Canada "to enter negotiations, as soon as possible, leading to the sovereignty of the Québec State. . . Québec would offer the rest of Canada an economic union managed by confederal institutions" (A:49). The report suggests that wording of the referendum will be up to the government, aided by the report of the Bélanger-Campeau Commission.

The recommendations of the Bélanger Committee consist of draft legislation, to be passed by the National Assembly in the spring of 1991, establishing the process by which Quebec would determine its political and constitutional future.(3)

---

(3) See Appendix 3 for the complete recommendation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The proposed Act would be in two parts, the first of which would establish that a referendum on Quebec sovereignty will be held either between 8 and 22 June or 12 and 26 October 1992. If the result calls for it, Quebec could become a sovereign state one year later. A parliamentary commission is to be established to study all matters related to the achievement of sovereignty, and for studying any formal offers made by the Government of Canada for economic partnership.

Part 2 of the Act would establish a special parliamentary commission to assess any offers of a new constitutional partnership made by the Government of Canada, which would be formally binding on the Government of Canada and the provinces.

Bill 150, an Act respecting the process for determining the political and constitutional future of Québec, was tabled in the National Assembly in mid-May 1991, and is included as Appendix 4.

Appendix 1

"Preamble", an Act to establish the Commission on the Political and Constitutional Future of Quebec.

NATIONAL ASSEMBLY

FIRST SESSION THIRTY-FOURTH LEGISLATURE

Bill 150

An Act respecting the process for determining the political and constitutional future of Québec

Introduction

Introduced by
Mr Gil Rémillard
Minister of Justice and Minister for Canadian Intergovernmental Affairs

Québec Official Publisher
1991

EXPLANATORY NOTES

This bill provides for the holding of a referendum on the sovereignty of Québec between the 8th and the 22nd of June 1992 or between the 12th and the 26th of October 1992.

It provides for the establishment of two special parliamentary committees subject to the authority of the National Assembly. The order of reference of one of these will be to examine matters pertaining to the accession of Québec to full sovereignty, and of the other, to assess any offer of a new constitutional partnership made by the Government of Canada, so long as it is binding on that Government and on the other provinces.

Under the terms of this bill, each committee will be composed of sixteen members. The Prime Minister, the Leader of the Official Opposition and the Minister for Canadian Intergovernmental Affairs will be members of each committee as a matter of right. The thirteen other members will be Members of the National Assembly selected by the Leaders of the parties represented in the Assembly.

The bill also contains the rules respecting the organization, operation and management of these committees.

Bill 150

An Act respecting the process for determining the political and constitutional future of Québec

PREAMBLE

WHEREAS the Commission on the Political and Constitutional Future of Québec has submitted its report, together with its conclusions and recommendations;

Whereas Quebecers are free to assume their own destiny, to determine their political status and to assure their economic, social and cultural development;

Whereas Quebecers wish to play an active part in defining the political and constitutional future of Québec;

Whereas the Constitution Act, 1982, was proclaimed despite the opposition of the National Assembly;

Whereas the 1987 Agreement on the Constitution, the aim of which was to allow Québec to become a party to the Constitution Act, 1982, has failed;

Whereas it is necessary to redefine the political and constitutional status of Québec;

Whereas Québec has already demonstrated its respect for democratic values and individual rights and freedoms;

Whereas Québec has recognized that Quebecers wish to see the quality and influence of the French language assured and to make it the language of Government and the Law, as well as the normal and everyday language of work, instruction, communication, commerce and business;

Whereas Québec intends to pursue this objective in a spirit of fairness and open-mindedness, respectful of the rights and institutions of the English-speaking community of Québec;

Whereas Québec recognizes the right of the Amerinds and the Inuit of Québec to preserve and develop their specific character and to assure the progress of their communities;

Whereas Québec considers the contribution of the cultural communities to be of prime importance for the development of Québec;

Whereas Québec supports French-speaking communities outside Québec and contributes to the international French-speaking world;

Whereas the Commission on the Political and Constitutional Future of Québec recognizes that a valid solution, other than the political sovereignty of Québec, would be a fundamental renewal of federalism through the establishment of a new constitutional partnership;

Whereas Québec wishes to ensure that everyone should have a fair understanding of the changes that are necessary to make the Canadian federal system acceptable to Québec and of the true definition of sovereignty and of its political, economic, social and cultural implications;

Whereas the Gouvernement du Québec retains at all times its full prerogative to initiate and assess measures to promote the best interests of Québec;

Whereas the National Assembly continues to hold the sovereign power to decide any matter pertaining to a referendum and to pass appropriate legislation where necessary;

Whereas in consequence it is expedient to provide for the holding of a referendum on the sovereignty of Québec, to create a special parliamentary committee to examine and analyse matters relating to the accession of Québec to full sovereignty, and to create a special parliamentary committee to assess any offer of a new constitutional partnership from the Government of Canada;

THE PARLIAMENT OF QUÉBEC ENACTS AS FOLLOWS:

CHAPTER I

REFERENDUM ON SOVEREIGNTY

1. The Gouvernement du Québec shall hold a referendum on the sovereignty of Québec between 8 June and 22 June 1992 or between 12 October and 26 October 1992.

If the results of the referendum are in favour of sovereignty, they constitute a proposal that Québec acquire the status of a sovereign State one year to the day from the holding of the referendum.

CHAPTER II

COMMITTEE TO EXAMINE MATTERS RELATING TO THE ACCESSION OF QUÉBEC TO SOVEREIGNTY

2. A special parliamentary committee called the Committee to Examine Matters Relating to the Accession of Québec to Sovereignty is hereby established, under the authority of the National Assembly.

3. The order of reference of the committee is to examine and analyse matters relating to the accession of Québec to full sovereignty, that is, to a position of exclusive jurisdiction, through its democratic institutions, to make laws and levy taxes in its territory and to act on the international scene for the making of agreements and treaties of any kind with other independent States and participating in various international organizations, and to make recommendations to the National Assembly in that regard.

A further order of reference of the committee is to examine and analyse any formal offer of economic partnership that may be made by the Government of Canada, and to make recommendations to the National Assembly with regard to the offer.

CHAPTER III

COMMITTEE TO EXAMINE ANY OFFER OF A NEW CONSTITUTIONAL PARTNERSHIP

4. A special parliamentary committee called the Committee to Examine any Offer of a New Constitutional Partnership is hereby established, under the authority of the National Assembly.

5. The order of reference of the committee is to assess any offer of a new constitutional partnership made to the Gouvernement du Québec by the Government of Canada and to make recommendations to the National Assembly with regard to the offer.

6. No offer of a new constitutional partnership made to the Gouvernement du Québec may be submitted to the assessment of the committee unless it is formally binding on the Government of Canada and the other provinces.

CHAPTER IV

GENERAL PROVISIONS RESPECTING THE COMMITTEES

DIVISION I

COMPOSITION

7. Each committee shall be composed of sixteen members, including the chairman.

In order to reflect the numerical strength of the parties represented in the National Assembly, the committees shall be composed of the following members: the Prime Minister, the Leader of the Official Opposition, the Minister for Canadian Intergovernmental Affairs and thirteen Members of the National Assembly nominated as follows:

(1) nine Members from the Government party, named by the Prime Minister;

(2) three Members from the Official Opposition party, named by the Leader of the Official Opposition;

(3) the Leader of the other party represented in the Opposition, or a Member from that party named by him.

The chairman of each committee and, where necessary, his permanent substitute, shall be appointed by the Prime Minister.

8. The Prime Minister, the Leader of the Official Opposition and the Leader of the other party represented in the Opposition shall transmit written notice of the names of the Committee members they are responsible for naming or appointing to the President of the National Assembly.

9. Any member of a committee may be substituted for, for a single sitting or part thereof, by a Member of the National Assembly, including a Minister.

At the beginning of each sitting or, as the case may be, of any part of a sitting, the clerk to the committee shall announce the names of substitutes that have been signified to him by the Whip of each party or his representative, or by the committee member contemplated in subparagraph 3 of the second paragraph of section 7.

10. Any vacancy among the thirteen seats on a committee shall be filled, and any permanent substitution for any of the thirteen members appointed to a committee shall be made, according to the rules provided for the appointment of the member being replaced.

11. All the members of a committee, including their substitutes, have the right to vote.

DIVISION II

ORGANIZATION, OPERATION, MANAGEMENT AND EXPENSES

§ 1.—*Organization*

12. The chairman of a committee shall prepare the staffing plan, budget estimates and work-plan of the committee. He shall authorize applications to the Office of the National Assembly.

He shall call and direct the sittings of the committee. He shall take part in the deliberations of the committee, direct its proceedings, ensure that its decisions are correctly implemented and exercise his right, under section 11, to vote.

13. For the purposes of this chapter, the chairman has the attributions of the chief executive officer of an agency. Notwithstanding any other provision of law, he may delegate these attributions to any person he may designate.

14. Where the chairman of a committee is unable to act, or at his request, a member of the committee designated by him shall substitute for him and carry on his duties.

15. The committees shall be assisted by a secretariat in carrying out their orders of reference.

The clerk and the deputy-clerk to the committees shall be appointed by the chairmen.

16. With the authorization of the chairmen, the clerk may engage the services of any person to form part of the secretariat of the committees.

17. The remuneration and other conditions of employment of the personnel of the secretariat shall be determined by the Office of the National Assembly.

18. The clerk to the committees, under the exclusive authority of the chairmen, shall direct the personnel of the committees, administer the day to day business of the committees and discharge any other functions assigned to him by the chairmen.

19. The clerk shall attend the sittings of the committees.

When the committees are sitting simultaneously, the clerk or the deputy-clerk shall attend whichever sitting the chairmen determine.

The clerk or the deputy-clerk, as the case may be, shall see that the minutes are taken and may attest to their authenticity. The clerk shall have custody of the records of the committees.

20. Where the clerk or the deputy-clerk is unable to act, any other person designated by the chairmen may substitute for him and carry on his duties.

21. The President and the Secretary General of the National Assembly shall provide the secretariat of the committees with any assistance it may need to carry out the orders of reference of the committees, including supplying personnel.

§ 2.—*Operation*

22. In order to carry out their orders of reference, the committees may order any research and hold any consultation they consider necessary and hear any interested person or organization.

23. The sittings of the committees shall be public, with the exception of working sittings and sittings with closed doors.

The committees may sit anywhere in the territory of the Communauté urbaine de Québec.

24. The committees may meet without regard to how many parliamentary committees may be meeting simultaneously.

§ 3.—*Management and expenses*

25. The committees may incur any expenses necessary for the carrying out of their orders of reference. Their expenses shall form part of the expenses of the National Assembly.

26. The budget estimates of each of the committees shall be approved by the Office of the National Assembly.

DIVISION III

MISCELLANEOUS PROVISIONS

27. Except as otherwise provided by this Act, all provisions applicable to standing committees and their members and personnel contained in the Act respecting the National Assembly (R.S.Q., chapter A-23.1), the Standing Orders of the National Assembly, the Operating Rules for Committees and the regulations, rules and decisions adopted by the Office of the National Assembly apply, adapted as required, to the special committees.

However, paragraph 4 of Standing Order 115 and Standing Orders 121, 123, 132, 134, 135 and 137 of the Standing Orders of the National Assembly do not apply to these committees, and no interpellation under Standing Order 295 is admissible therein.

In addition, for the application of this Act, the Office of the National Assembly may, by regulation, make amendments to the rules and regulations it has adopted in respect of the management and expenses of the Assembly and exercise its power under the second paragraph of section 110 of the Act respecting the National Assembly. Such a regulation may, if it so provides, have effect from any date not prior to (*insert here the date of coming into force of this Act*).

28. A committee ceases to exist by decision of the National Assembly upon the motion of the Prime Minister or his representative. In addition, the committees cease to exist upon the dissolution of the National Assembly.

When a committee ceases to exist, its records become records of the National Assembly.

[[**29.** The sums required for the carrying out of this chapter shall be taken out of the consolidated revenue fund.]]

CHAPTER V

FINAL PROVISIONS

30. The committees established under this Act may hold sittings from (*insert here the date occurring 15 days after the date of coming into force of this Act*) even if all the written notices provided for in section 8 have not been transmitted to the President of the National Assembly.

31. This Act comes into force on (*insert here the date of assent to this Act*).

Appendix 2

"Report of the Commission on the Political and Constitutional Future of Québec", Quebec, National Assembly, March 1991, pp. 79-82.

The Commission recommends to the National Assembly the adoption, in the spring of 1991, of a legislation establishing the process by which Québec determines its political and constitutional future.

The legislation would contain three sections, that is, a preamble; a first part dealing with a referendum to be held on Québec sovereignty; and a second part dealing with the offer of a new partnership of constitutional nature.

"Preamble

1. Considering the report, the conclusions and the recommendations of the Commission on the Political and Constitutional Future of Québec;

2. Whereas Quebecers are free to assume their own destiny, to determine their political status and to assure their economic, social and cultural development;

3. Whereas Quebecers wish to play an active part in defining the political and constitutional future of Québec;

4. Whereas the *Constitution Act, 1982*, was proclaimed despite the opposition of the National Assembly;

5. Whereas the 1987 Agreement on the Constitution, the aim of which was to allow Québec to become a party to the *Constitution Act, 1982*, has failed;

6. Whereas it is necessary to redefine the political and constitutional status of Québec.

Part 1 of the Act: Referendum on Québec Sovereignty

The Act provides:

- that a referendum on Québec sovereignty is to be held, either between June 8 and 22, 1992, or between October 12 and 26, 1992;

- that, should the outcome of the referendum be positive, Québec will acquire the status of a sovereign State one year, day for day, after the date of the referendum;

- for the establishing of a special parliamentary commission of the National Assembly and for its membership, to examine matters related to Québec's accession to sovereignty;

- that the special parliamentary commission will study and analyse all matters related to Québec's accession to full sovereignty, that is, Québec's

exclusive capacity, through its democratic institutions, to adopt laws, levy taxes within its territory and act on the international scene in order to conclude all manner of agreements or treaties with other independent States, and participate in various international organizations; that the commission will make recommendations in this respect to the National Assembly;

- that the commission will also be responsible, should the Government of Canada make a formal offer respecting an economic partnership, for studying and analysing such an offer and making recommendations in this respect to the National Assembly;

- that the commission will be granted a budget and authorized to have studies prepared and conduct whatever consultations it deems necessary, and to hear all interested persons and organizations.

Part 2 of the Act: Offer of a New Partnership of Constitutional Nature

The Act provides:

- for the establishing of a special parliamentary commission of the National Assembly and for its membership, to assess any offer of a new partnership of constitutional nature made by the Government of Canada, and to make recommendations in this respect to the National Assembly;

- that only an offer formally binding the Government of Canada and the provinces may be examined by the commission;

- that the commission will be granted a budget and authorized to have studies prepared and conduct whatever consultations it deems necessary, and to hear all interested persons and organizations."

The foregoing is a translation of the recommendations recorded in the minutes of the March 25, 1991 meeting of the Commission held in Québec City.

Appendix 3

Quebec Liberal Party, "Report of the Constitutional Committee: A Quebec Free to Choose", Propositions as amended by the 25th Convention of the Quebec Liberal Party, March 9, 1991.

Report of the Constitutional Committee

A Québec Free To Choose
Proposition as amended by the 25th Convention of the Québec Liberal Party March 9, 1991

It is proposed:

1. That the government formed by the Québec Liberal Party undertake a thorough reform of the political and constitutional structure of Québec society, as described in this document;

1• Adopted

2. That in order to provide Quebeckers with a political and constitutional structure that meets their most legitimate aspirations, the Québec Liberal Party and the government it forms undertake to:

   a) present this proposal for political and constitutional reform to the government of Canada as soon as possible; this proposal for reform may be improved by Party bodies once the Bélanger-Campeau Commission has tabled its report;

   b) hold a referendum, before the end of the Fall of 1992, following a resolution to this effect passed by the National Assembly, so that:

      1. should the rest of Canada agree with the reform proposed by Québec within this time period, the referendum deal with the ratification of this agreement;

      2 If an agreement is not reached on the reform proposed by Québec, that the government formed by the Québec Liberal Party propose that Québec assume the status of a sovereign state; that in this case, Québec offer to arrange an economic union with the rest of Canada, managed by institutions of a confederal nature;

2• Adopted as amended

(4• Cont'd...)

c) the central government will exercise exclusive authority in certain areas, in particular:

- Defence and territorial security
- Customs and tariffs
- Currency and common debt
- Equalization

d) certain powers will be shared between Québec and Canada, according to the respective authorities of each level of government, in particular:

- Native affairs
- Taxation and revenue
- Immigration
- Financial institutions
- Justice
- Fisheries
- Foreign policy
- Post office and telecommunications
- Transport

e) the National Assembly will quickly begin the process of preparing a Constitution of Québec, the foundation of its political and legal institutions; this constitution will safeguard the recognized historic rights of anglophone Quebeckers and specifically the right to their own social and cultural institutions along with the right to manage their development. In addition, it will recognize the role, the importance and the contribution of cultural and aboriginal communities within Québec;

f) the Québec Charter of Human Rights and Freedoms will be entrenched in the Constitution of Québec;

g) the Québec government will increase its support to francophone communities outside Québec;

4• Adopted as amended

5. That the Canadian economic union be maintained and strengthened according to the following guidelines:

   a) free mobility of goods, people and capital;

   b) customs and monetary union;

   c) restoring balance to Canadian public finances by reducing the size of the central state and imposing institutional limitations on its budgetary practices, including the establishment of specific targets to severely limit deficits and restrict its taxation power;

5• Adopted

6. That a new Québec-Canada structure be created to establish a new political and constitutional order including:

   a) replacement of the current Canadian Constitution by a new constitution including the right of the parties to withdraw following advance notice and incorporating a charter of rights and freedoms, retaining the notwithstanding clause and ensuring that the application of this charter is consistent with the repatriation of powers stipulated in this reform;

   b) the implementation of a new amending formula providing that any constitutional amendment be subject to the approval of a substantial majority of the provinces together representing at least 50% (FIFTY PERCENT) of the population of Canada, Québec necessarily being one of the provinces;

   c) the abolition of the Senate in its current form and maintenance of a common Parliament, elected by universal suffrage, whose legislative powers will be restricted to the areas of authority described above;

   d) elimination of the central government's spending power in Québec's exclusive areas of authority;

   e) elimination of overlapping jurisdictions;

   f) creation of a community tribunal to ensure compliance with the constitution and enforce legislation within the jurisdiction of the new central state;

   g) reform of the Bank of Canada to ensure regional representation, while maintaining its independence from political authorities;

6• Adopted as amended

9• In the event of a repatriation by Québec of powers exercised by the government of Canada, a government formed by the Québec Liberal Party undertake :

1) to designate the Québec Outaouais as a protected region, thereby recognizing the uniqueness of the Québec Outaouais, and undertake to implement adequate, concrete means to maintain its economic, social and cultural stability in the proposed new political context;

2) to maintain a strong government presence in the Outaouais to preserve a maximum number of public servants, and to establish certain agencies in this region that fulfil Québec's new obligations and for the purposes of the common Québec-Canada institutions;

3) to assign a specific mandate including the following elements to an economic agency or independent firm :
   a) the preparation of an exhaustive study of the economic effects of Québec's repatriation of certain powers on the jobs of federal public servants and other workers both in Québec and Ontario;
   b) the preparation of a detailed economic diversification plan, including the possible retraining or relocation of public servants in various job spheres as well as the creation of new jobs in sectors of activity such as : high technology, tourism, trade, services, wholesaling, diversified manufacturing, etc. These reports are to be completed before March 1992;

4) to allocate the sums necessary to carry out this action plan and to follow up on it as quickly as possible to ensure that the full-fledged Quebeckers of the Outaouais not suffer undue hardship as a result of the constitutional reform;

5) to maintain these economic diversification programs as well as special financial incentive programs to encourage new businesses to establish themselves until the Outaouais reaches an economic balance.

9• Adopted as amended

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Appendix 4

Draft legislation tabled by the government of Quebec, May 15 1991

APPENDIX D TEXT OF THE ACT ESTABLISHING THE COMMISSION

An Act to establish the Commission on the Political and Constitutional Future of Québec, S.Q. 1990, ch. 34

WHEREAS, Quebecers are free to assume their own destiny, to determine their political status and to assure their economic, social and cultural development;

Whereas Quebecers wish to play an active part in defining the political and constitutional future of Québec;

Whereas the Constitution Act, 1982, was proclaimed despite the opposition of the National Assembly;

Whereas the 1987 Agreement on the Constitution, the aim of which was to allow Québec to become a party to the Constitution Act, 1982, has failed;

Whereas it is necessary to redefine the political and constitutional status of Québec;

Whereas Québec has already demonstrated its respect for democratic values and individual rights and freedoms;

Whereas Québec has recognized that Quebecers wish to see the quality and influence of the French language assured and to make it the language of Government and the Law, as well as the normal and everyday language of work, instruction, communication, commerce and business;

Whereas Québec intends to pursue this objective in a spirit of fairness and open-mindedness, respectful of the rights and institutions of the English-speaking community of Québec;

Whereas Québec recognizes the right of the Amerinds and the Inuit of Québec to preserve and develop their specific character and to assure the progress of their communities and that it considers the contribution of the cultural communities to be of prime importance for the development of Québec;

Whereas Québec supports French-speaking communities outside Québec and contributes to the international French-speaking world;

Whereas the economy of Québec is mature and vigorous and Quebecers clearly wish to see its development and growth assured, while respecting the demands of both market globalization and social justice;

Whereas in consequence it is expedient to create a special Commission to examine and analyse the political and constitutional status of Québec;
THE PARLIAMENT OF QUÉBEC ENACTS AS FOLLOWS:

DIVISION I

ESTABLISHMENT AND MANDATE

1. The Commission on the Political and Constitutional Future of Québec is hereby established, under the authority of the National Assembly.

2. The mandate of the Commission is to examine and analyse the political and constitutional status of Québec and to make recommendations in respect thereof.

3. In order to fulfil its mandate, the Commission may carry out any research and consultation it considers necessary.

It shall use the following means, among others:

- the holding of public hearings in various regions of Québec;

- the hearing of experts;

- the holding of forums on specific aspects of the mandate, in particular the social, cultural, demographic and regional development aspects.

4. The Commission shall report to the National Assembly not later than 28 March 1991.

It shall submit its report to the President of the National Assembly and render it public by whatever means it considers appropriate.

The President shall table the report before the National Assembly without delay or, if the Assembly is not sitting, within 15 days of resumption.

DIVISION II

MEMBERS

5. The following persons, appointed by the National Assembly or, if it is not sitting, by the President of the National Assembly, shall become members of the Commission immediately upon appointment:

Étude générale

BP-257F

LES RAPPORTS BÉLANGER-CAMPEAU ET ALLAIRE

Mollie Dunsmuir
Division du droit et du gouvernement

Mai 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat.

ISBN

YM32-2/257F
0-660-93342-X

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

CONTEXTE ET MANDAT 1

LA NATURE DE LA CONFÉDÉRATION 4
A. Deux peuples fondateurs égaux 4
B. Autonomie provinciale et décentralisation 5

LA NÉCESSITÉ D'UN IMPORTANT CHANGEMENT 7
A. L'arrivée du Québec à maturité 7
B. 1960-1990: Le choc des visions politiques 7
C. Le coût de l'incertitude en matière constitutionnelle 10
D. La formule de modification 11

LES OBJECTIFS CONSTITUTIONNELS 11

LA STRUCTURE QUÉBEC-CANADA 14
A Parlement commun 14
B. Redélégation de pouvoirs au gouvernement fédéral par d'autres provinces 15
C. Nouveau tribunal commun 15
D. Fiscalité 16
E. Sénat 17
F. Modification de la Constitution 17
G. Monnaie et politique monétaire communes 17
H. Union économique 18

LE PARTAGE DES POUVOIRS 19
A. Champs de compétence exclusive du Québec 20
B. Champs de compétence partagée 20
C. Champs de compétence exclusive du Canada 21

LA SOUVERAINETÉ 22

VERS L'AUTOMNE 1992 24

ANNEXES

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES RAPPORTS BÉLANGER-CAMPEAU ET ALLAIRE

CONTEXTE ET MANDAT

Le rapport Bélanger-Campeau(1) a été rédigé par la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, mieux connue sous le nom de ses coprésidents, Michel Bélanger et Jean Campeau. La Commission a été créée par l'Assemblée nationale du Québec aux termes d'une loi adoptée par vote unanime des formations politiques, le 4 septembre 1990.

En vertu de l'article 2 de la Loi, la Commission avait pour mandat "d'étudier et d'analyser le statut politique et constitutionnel du Québec et de formuler, à cet égard, des recommandations." La Loi était accompagnée d'un vaste préambule, reproduit à l'annexe 1, indiquant le contexte historique et social dans lequel devait fonctionner la Commission. Comme l'indique clairement le rapport, la création de la Commission constituait la réponse du Québec à l'échec du processus du lac Meech:

> Le mandat repose sur un constat, posé par le Premier ministre le 23 juin 1990 et confirmé par les membres de l'Assemblée nationale, selon lequel le rejet de l'Accord constitutionnel de 1987 a remis en cause l'avenir politique et constitutionnel du Québec et rendu nécessaire la redéfinition de son statut. (BC:4)

Le nombre des membres de la Commission, prévu aux termes de la Loi, était exceptionnellement important:

> deux présidents nommés sur proposition conjointe du Premier ministre et du Chef de l'opposition officielle;

---

(1) *Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, Assemblée nationale du Québec, mars 1991. Les citations de ce document sont indiquées par "BC: (numéro de page)". Les recommandations figurent à l'annexe 2.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

seize députés de l'Assemblée nationale, selon la répartition suivante: neuf du parti gouvernemental, nommés sur proposition du Premier ministre; six du parti de l'opposition officielle, nommés sur proposition du Chef de l'opposition officielle; un député du Parti Égalité;

treize personnes, nommées sur proposition du Premier ministre faite après consultation du Chef de l'opposition officielle, et choisies selon la répartition suivante: deux élus municipaux; quatre personnes du milieu des affaires; quatre personnes du milieu syndical; une personne du milieu des coopératives; une personne du milieu de l'enseignement ou de la culture;

trois députés de la Chambre des Communes du Canada, représentant une circonscription électorale située au Québec; et

le Premier ministre et le Chef de l'opposition officielle.

Le chef du Parti Égalité, M. Robert Libman, a également participé aux travaux de la Commission sans toutefois avoir le droit de vote. La Commission devait présenter son rapport à l'Assemblée nationale avant le 28 mars 1991.

La Commission a reçu plus de 600 mémoires et entendu 235 groupes et particuliers entre les 6 novembre 1990 et 23 janvier 1991, en plus de tenir un forum, Les jeunes et l'avenir du Québec, qui a donné lieu à plus de 30 exposés. Elle a également recueilli de l'information auprès de quelque 55 spécialistes de diverses disciplines: politicologues, juristes, économistes, sociologues et personnalités du milieu culturel.

Le rapport Bélanger-Campeau compte dix sections: la composition de la Commission; le mandat; l'introduction; une description de la société québécoise; un résumé des événements des 30 dernières années qui ont contribué à l'impasse entre le Québec et le Canada; une description des deux solutions apparemment possibles, c'est-à-dire la modification en profondeur des rapports constitutionnels actuels ou la souveraineté; des conclusions; une recommandation concernant les mesures législatives que l'Assemblée nationale devrait adopter en vue de la tenue d'un référendum sur la souveraineté du Québec et en réponse au dépôt de nouvelles offres

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

constitutionnelles formulées par le reste du Canada; et deux addenda, le premier renfermant les observations ajoutées par les membres de la Commission ayant signé le rapport, et le deuxième, celles qui ont été formulées par les membres dissidents.

Alors que le rapport Bélanger-Campeau est un document de l'Assemblée nationale du Québec, dont les recommandations sont incorporées dans les lois de la province, le rapport Allaire(2) est par contre un énoncé de, politique du Parti libéral du Québec. En février 1990, le Conseil général du Parti libéral du Québec a adopté une résolution donnant au Comité Allaire, ou plus précisément au Comité constitutionnel du Parti libéral du Québec, le mandat de préparer "le contenu politique d'une deuxième ronde de négociations au cas de ratification de l'Accord du lac Meech ainsi que la préparation de scénarios alternatifs afin de parer à l'éventualité d'un échec dudit accord" (A:VIII). Le comité devait procéder à de vastes consultations et soumettre son rapport au Comité exécutif en janvier 1991.

Le rapport Allaire, intitulé *Un Québec libre de ses choix,* se compose de neuf parties: une description des membres et du mandat; l'introduction; cinq chapitres; la conclusion; et une série de projets de résolutions. Ces dernières ont été adoptées presque intégralement au Congrès du Parti libéral du Québec tenu au début du mois de mars 1991.

Le lien entre les deux rapports n'est pas parfaitement clair. Vraisemblablement, le rapport Allaire ne touche que la position du Parti libéral, tandis que le rapport Bélanger-Campeau, surtout à partir du moment où ses recommandations sont promulguées par l'Assemblée nationale, sert de cadre à la réponse politique de la province dans son ensemble. Le rapport Allaire, tel qu'il a été approuvé au Congrès du Parti libéral, prévoit expressément la modification de ses propositions en accord avec le rapport Bélanger-Campeau.

Pour ce qui est du contenu, le rapport Bélanger-Campeau forme un tout cohérent, mais ses conclusions et ses recommandations sont

---

(2) Parti libéral du Québec, Rapport du Comité constitutionnel, 28 janvier 1991. Les citations de ce document sont indiquées par "A: (numéro de page)". Les recommandations figurent à l'annexe 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

très générales. S'il est clair que le rapport n'envisage que deux issues possibles au dilemme constitutionnel, c'est-à-dire la modification en profondeur des rapports constitutionnels actuels ou l'indépendance du Québec, il n'y est fait par contre aucune extrapolation précise quant à l'un ou l'autre de ces scénarios.

Tout en arrivant à peu près à la même conclusion quant aux issues possibles, le rapport Allaire décrit de façon beaucoup plus détaillée ,les changements constitutionnels nécessaires au maintien du Québec au sein de la Confédération. Le tout est toutefois moins cohérent, dans la mesure où l'auteur s'efforce d'être plus précis que les auteurs du rapport Bélanger-Campeau. Même si l'orientation générale du rapport ne fait aucun doute, ce dernier est parfois ambigu, et même contradictoire, lorqu'il traite des structures et des mécanismes précis en jeu.

LA NATURE DE LA CONFÉDÉRATION

Les deux rapports soulignent que du point de vue du Québec, le dilemme constitutionnel actuel n'est pas nouveau, mais qu'il a évolué au cours d'une période considérablement longue par suite de profondes divergences d'opinion quant à l'accord de 1867. Pour le Québec, la Confédération est un compromis entre deux peuples fondateurs, dont l'élément francophone se retrouve essentiellement au Québec, ainsi qu'une entente confédérale dans laquelle les diverses unités politiques délèguent certains pouvoirs aux institutions centrales. Comme le souligne le rapport Bélanger-Campeau: "À l'origine, le régime fédéral canadien se fondait, du point de vue du Québec, sur la dualité canadienne et l'autonomie des provinces" (BC:12).

A. Deux peuples fondateurs égaux

Selon le rapport Bélanger-Campeau, le concept de la dualité linguistique est le principe sous-jacent de l'union fédérale, "ainsi conçue comme un pacte entre ces deux peuples, qui ne peut être modifié qu'avec le consentement de chacune des parties" (BC:12). Les conclusions de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (Laurendeau-Dunton, 1963) et de la Commission sur l'unité canadienne (Pépin-Robarts, 1978) y sont citées pour démontrer la nature historique des problèmes complexes entourant "l'expression politique et constitutionnelle des rapports entre deux groupes linguistiques, entre deux majorités" (BC:9).

Le rapport Allaire confirme aussi immanquablement le point de vue du Québec à l'égard de la Confédération, qui est un pacte entre deux peuples fondateurs égaux:

> Au Québec, la Confédération a toujours été perçue par nous comme un pacte solennel entre deux nations, pacte ne pouvant être modifié sans le consentement des deux parties. (A:66)

Selon ce rapport, il est évident que la crise constitutionnelle provient essentiellement de l'incapacité du Canada sous le régime de la *common law* de reconnaître l'existence de deux peuples fondateurs égaux: "le concept des deux peuples fondateurs et la reconnaissance du Québec comme société distincte viennent clairement d'être l'objet d'un rejet par le Canada anglais" (A:65).

Tout en reconnaissant que le reste du Canada est devenu moins "anglais" et qu'il englobe maintenant plusieurs régions distinctes, le rapport Allaire n'accepte aucune modification à la théorie d'origine des "deux nations":

> Il (l'échec de l'Accord du lac Meech) témoigne peut-être même aussi d'une absence de vouloir-vivre collectif sur la base historique des deux peuples fondateurs qu'entraîne, entre autres, l'arrivée massive, surtout au Canada anglais, d'un flot continu de nouveaux immigrants nécessairement peu familiers avec les origines historiques du Canada. (A:14)

B. Autonomie provinciale et décentralisation

Les deux rapports soulignent que depuis plusieurs décennies, le Québec s'efforce sans relâche d'amener la fédération canadienne vers la décentralisation. C'est peut-être parce que le Québec a toujours défini sa propre position par rapport à la nécessité d'une décentralisation

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

constitutionnelle que les Québécois considèrent l'échec du lac Meech comme un rejet du Québec lui-même plutôt que, contrairement à l'avis exprimé par de nombreux Canadiens des provinces sous le régime de la *common law*, comme un rejet de la décentralisation.

Pour le Québec, tout mouvement vers la centralisation est perçu comme une ingérence fédérale susceptible de compromettre l'autonomie garantie à la province au moment de la Confédération. Les mesures prises par le gouvernement fédéral en matière linguistique ou dans le domaine de l'éducation en particulier, sont considérées comme incompatibles avec l'esprit de la Confédération.

Le rapport Allaire laisse notamment entendre que l'autonomie provinciale est au coeur de l'accord de confédération. Tout en reconnaissant que la *Loi constitutionnelle de 1867* accorde une nette prédominance au gouvernement fédéral, le rapport soutient que c'est précisément cette caractéristique qui dénature le dessein de la Confédération, système où "les États membres conservent leur pleine souveraineté tant interne qu'externe, mais délèguent à un organe central l'exercice de certaines compétences" (A:7).

Les deux rapports du Québec concluent fermement que la Confédération est un contrat liant deux peuples fondateurs, différents sur le plan linguistique, et qu'il a été violé, implicitement tout au moins, au moment de l'adoption, malgré les objections du Québec, de la *Charte canadienne des droits et libertés* et d'une nouvelle formule de modification. La question du régionalisme n'est cependant jamais abordée comme elle devrait l'être, et il n'est nulle part question de son importance dans les origines mêmes de la Confédération.

Avant 1867, le Canada se compose de deux entités politiques distinctes, le Haut-Canada et le Bas-Canada (l'Ontario et le Québec), dont l'égalité politique est elle qu'elle conduit à une impasse. Tout de suite après 1867, toutefois, trois régions sont représentées au sein de l'Union, comme l'indique l'existence de trois divisions au Sénat (l'Ontario, le Québec et les Maritimes). Pour les Maritimes, il ne s'agit pas de se joindre à l'Ontario ou au Québec, de façon à conserver deux nations, mais plutôt de constituer une troisième région aux intérêts économiques et sociaux différents.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA NÉCESSITÉ D'UN IMPORTANT CHANGEMENT

Selon les deux rapports, il est évident qu'un important changement constitutionnel est essentiel pour le Québec, que cette province reste au sein du Canada ou qu'elle devienne un État souverain.

A. L'arrivée du Québec à maturité

Le rapport Bélanger-Campeau souligne l'évolution du Québec, depuis 1962, vers une collectivité nationale distincte:

> Se percevant auparavant davantage comme Canadiens français et comme minorité, ceux-ci se définissent désormais d'abord comme Québécois et adoptent progressivement un comportement de majorité sur leur territoire. (BC:17)

Le rapport souligne le rôle d'institutions expressément québécoises, telles Hydro-Québec et la Caisse de dépôt et placement du Québec, qui ont contribué à accélérer l'émergence d'un entrepreneuriat francophone.

Au nombre des autres indices de la transformation du Québec en une société moderne à l'identité nationale distincte, sont cités: sa présence au sein des institutions de la francophonie; l'esprit d'entreprise de son secteur privé; le rôle du français dans les communications et les affaires; l'ouverture d'esprit et la justice envers les minorités linguistiques (tant à l'égard des Québécois anglophones que des francophones hors Québec); et le respect des droits fondamentaux illustrés par la *Charte des droits et libertés de la personne*, qui est l'une des chartes des droits les plus complètes adoptées jusqu'ici. Le rapport affirme également l'engagement du Québec à conclure des accords avec les 52 000 Amérindiens de 14 nations et les Inuits, dont le nombre dépasse les 6 000.

B. 1960-1990: Le choc des visions politiques

Selon les deux rapports, il devient de plus en plus difficile ces trente dernières années de concilier "ces identités, ces aspirations et ces visions politiques dans le cadre constitutionnel de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fédération canadienne" (BC:31). En s'affirmant comme société distincte et en revendiquant la reconnaissance de son statut particulier, de ses aspirations et de ses besoins, le Québec tient essentiellement à ce que les compétences soient précisées et à ce que les interventions fédérales cessent.

Les débats constitutionnels entamés en 1968, en grande partie à la demande insistante du Québec, montrent que les autres provinces et le gouvernement fédéral ne partagent pas les préoccupations du Québec à propos de la réforme constitutionnelle, et ne voient pas la nécessité de modifier le partage des pouvoirs. Selon les deux rapports, le Québec tente de limiter et de redéfinir les pouvoirs fédéraux, tandis que le reste du pays penche vers une centralisation encore plus marquée:

> Le Québec essaie de modifier le fédéralisme dans le sens d'un nouveau partage des pouvoir tandis que le Canada évolue vers une plus grande centralisation. (A:12)

> Toujours soucieux de préserver l'autonomie de l'Assemblée nationale, le Québec a de tout temps dénoncé les interventions et empiétements du gouvernement fédéral dans ses champs de compétence exclusive. Inévitablement, des tensions et des conflits allaient naître au fur et à mesure que s'accentuaient les tendances centralisatrices. (BC:12)

Avant le référendum du Québec sur la souveraineté-association, en 1980, le premier ministre du Canada de l'époque promet aux Québécois un renouvellement du fédéralisme canadien. Au lieu de cela, deux ans plus tard, la Constitution est rapatriée et une Charte des droits est insérée dans la Constitution sans l'accord du Québec. La compétence du Québec en matière de langue d'enseignement est restreinte et une formule de modification n'exigeant pas le consentement du Québec et ne prévoyant pas de pleine compensation en cas de retrait de la province est mise en place.

Après les négociations qui mènent à l'adoption de la *Loi constitutionnelle de 1982,* le Québec a le sentiment que les préoccupations et les priorités du gouvernement fédéral et des gouvernements des autres provinces sont reconnus, mais pas les siennes. L'égalité de tous les Canadiens d'un océan à l'autre, garantie par la *Charte canadienne des*

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

droits et libertés, empêche la reconnaissance particulière du Québec en tant que société dans la Constitution. De même, le principe du multiculturalisme est constitutionnalisé, mais non celui de la dualité du Canada et du caractère distinct du Québec. Enfin, le principe de l'égalité des 10 provinces empêche la reconnaissance du statut particulier du Québec.

En outre, la *Loi constitutionnelle de 1982* modifie radicalement le compromis politique de 1867 fondé sur les principes constitutionnels britanniques et la suprématie du Parlement, en faisant intervenir la tendance américaine à résoudre les grandes questions socio-politiques devant les tribunaux.

> La *Loi constitutionnelle de 1982* et les principes qui y sont enchâssés ont en effet acquis au Canada une force politique de cohésion nationale inconnue auparavant. Cette loi a contribué à renforcer certaines visions politiques de la fédération et la perception d'une identité nationale canadienne difficilement conciliables avec la reconnaissance effective et l'expression politique de l'identité distincte du Québec. (BC:38)

Les mesures constitutionnelles de 1982, mises en oeuvre malgré l'opposition persistante du Québec, ont donné lieu à presque une décennie d'instabilité constitutionnelle et d'incertitude concomitante. L'Accord du lac Meech, considéré comme "la première réponse jamais donnée par le reste du Canada aux démarches constitutionnelles amorcées par le Québec quelque vingt ans auparavant" (BC:37), fait ressortir l'incompatibilité des visions, des identités et des objectifs politiques dans tout le pays, d'où son échec. Il y a donc lieu de douter qu'il soit jamais possible de dénouer l'impasse.

> Après vingt-cinq ans de discussions constitutionnelles, deux commissions d'enquête instituées par le gouvernement fédéral, des modifications constitutionnelles majeures apportées en 1982 sans le consentement du Québec et, enfin, l'échec d'une entreprise constitutionnelle qui abordait pour la première fois, dans la perspective du Québec, la dimension politique du problème québécois, il est légitime de s'interroger, à tout le moins, sur la capacité du reste du Canada d'accéder à des choix qui répondent vraiment aux besoins, aspirations et visions

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> propres au Québec. De tels choix ont été jusqu'ici perçus ou traités comme inconciliables avec d'autres besoins, aspirations et visions présents au Canada, ou incompatibles avec le bon fonctionnement de la fédération canadienne. (BC:44-45)

Examinant l'histoire des trois dernières décennies, le rapport Allaire conclut que "voilà plus de vingt-cinq ans que le Canada traverse "la plus grave crise de son histoire"" (A:26). Son auteur soutient qu'il est impossible d'atteindre l'objectif d'un marché commun et d'une économie internationale forte en raison de l'apathie politique et de la crise des finances publiques, qu'il est impossible d'atténuer les disparités régionales et que les contradictions culturelles du Canada ne sont pas résolues à cause du rejet de la notion de dualité.

C. Le coût de l'incertitude en matière constitutionnelle

Les deux rapports soulignent le coût de l'incertitude qui perdure en matière constitutionnelle et la nécessité pour le Québec et le Canada de concentrer leurs efforts sur la productivité et la compétitivité au lieu de débattre sans cesse de questions constitu- tionnelles. Le rapport Allaire, en particulier, semble dire que les ententes constitutionnelles actuelles empêchent le Canada de créer un environnement économique compétitif. Selon ce rapport, le Canada repose sur "une conception d'un État interventionniste, d'un État-providence" (A:19), qui est dépassée. "L'État canadien est trop lourd, trop centralisé", ce qui occasionne un "manque d'adaptation aux nouvelles réalités économiques et politiques internationales" (A:26).

Le rapport Allaire fait mention de "l'impasse constitutionnelle, politique, financière et économique qui frappe actuellement le Canada" (A:1). L'impraticabilité actuelle du Canada et l'hypothèse selon laquelle il en va de l'intérêt des deux parties de souscrire à la proposition québécoise de quasi-souveraineté du Québec et d'association économique avec le reste du Canada, sont des thèmes qui reviennent constamment dans le rapport.

En règle générale, le rapport Allaire semble tenir pour acquis que le Québec est économiquement désavantagé par ses relations actuelles avec le reste du Canada. On y retrouve partout des allusions au

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

"double emploi" coûteux attribuable au chevauchement des compétences dans des secteurs comme le développement économique, l'agriculture, l'immigration, la santé, l'enseignement, la formation de la main-d'oeuvre, etc.

Le rapport Allaire souligne également l'incapacité du Canada de réduire les disparités régionales et voit là une preuve de ce que les choses ne tournent pas rond au pays. La critique est essentiellement axée sur le fait que les politiques fédérales "ont tendance à encourager la dépendance plutôt que d'accroître la mobilité ou de bonifier les conditions de production des régions bénéficiaires" (A:23).

Le rapport Bélanger-Campeau signale que l'opinion publique se polarise de plus en plus et que plus la résolution de nos difficultés constitutionnelles prend du temps, plus le coût politique et social en sera élevé.

D. La formule de modification

Selon le rapport Bélanger-Campeau, la formule de modification adoptée en 1982 exerce un effet de dissuasion en matière de réforme constitutionnelle. Ses auteurs soutiennent qu'elle permet l'adoption de modifications contraires aux intérêts du Québec sans le consentement de cette province. En outre, le droit à la compensation en pareils cas ne s'applique que dans les domaines de l'éducation et de la culture. La modification de la formule de modification elle-même requiert l'unanimité, et l'échec du lac Meech montre combien il est difficile d'obtenir les changements constitutionnels nécessaires tout en reconnaissant le caractère unique et les besoins particuliers du Québec (BC:43).

LES OBJECTIFS CONSTITUTIONNELS

Le rapport Bélanger-Campeau et le rapport Allaire affirment tous deux que l'actuel cadre constitutionnel canadien ne saurait être un option valable pour le Québec:

> Les besoins particuliers et les aspirations légitimes de la société québécoise doivent normalement trouver

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> leur place dans la loi fondamentale qui la régit. Cette société doit pouvoir s'y reconnaître et y souscrire librement. (BC:51)

Ils s'accordent pour dire que les deux seules options possibles sont une redéfinition majeure du statut du Québec au sein de l'actuel cadre constitutionnel canadien, ou la création d'un Québec indépendant qui conserverait des liens économiques avec le Canada.

Le rapport Bélanger-Campeau ne propose pas d'objectifs précis en ce qui concerne le renouvellement du fédéralisme. Il énumère plutôt les changements les plus souvent demandés par les groupes et les personnes qui ont comparu devant la Commission:

> la reconnaissance et le respect de l'identité des Québécoises et des Québécois et de leur droit à la différence;
>
> l'abolition du pouvoir fédéral de dépenser et d'intervenir dans les champs de compétence exclusive du Québec;
>
> la compétence exclusive du Québec en matière de développement social, économique et culturel ainsi que dans le domaine de la langue;
>
> le transfert des ressources fiscales et financières afférentes aux responsabilités du gouvernement du Québec;
>
> la préservation au sein d'institutions communes, d'une représentation du Québec, qui tiendrait pleinement compte de sa situation particulière; et
>
> l'octroi d'un droit de veto du Québec à l'égard des modifications constitutionnelles ou, dans certaines circonstances, d'un droit de retrait avec compensation.

D'autres réformes sont également proposées en ce qui concerne notamment le droit de se retirer de la fédération et la reconnaissance de la compétence du Québec en matière de relations internationales dans les domaines qui sont de son ressort. Plusieurs témoins proposent aussi que le Québec adopte sa propre constitution dans le cadre d'une nouvelle entente fédérale.

Le rapport Allaire propose de faire reposer tout nouvel ordre politique et économique sur quatre objectifs: l'autonomie politique,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

le développement économique, le respect des droits et libertés et la stabilité des programmes sociaux. Pour assurer l'autonomie culturelle du Québec, le rapport propose de lui reconnaître une compétence exclusive dans tous les domaines touchant la culture et les communications. De même, pour lui permettre de relever le défi démographique, il faudrait aussi consacrer sa compétence exclusive en matière de politique familiale.

Le développement économique, déjà menacé par la crise économique, canadienne et le chevauchement des compétences, ne pourra être assuré, d'après le rapport Allaire, que si le Québec dispose de pouvoirs exclusifs dans les domaines suivants: la main-d'oeuvre, la formation professionnelle, la recherche et le développement, l'assurance-chômage, le développement régional, l'agriculture, l'énergie, l'environnement, les richesses naturelles et le tourisme. Il faudra aussi procéder à une nouvelle répartition des pouvoirs de taxation pour tenir compte de la diminution des responsabilités fédérales. La Banque du Canada devra également être restructurée afin de lui assurer une plus grande légitimité démocratique et de permettre une meilleure prise en considération des besoins régionaux.

D'après le rapport, le respect des droits et libertés sous-entend le maintien des droits historiques des Québécois anglophones; la reconnaissance des peuples autochtones en tant que nations distinctes et partenaires égaux; la garantie des droits des collectivités allophones (immigrants) de se développer en tant que collectivités culturelles; l'enchâssement de la *Charte des droits et libertés de la personne* dans la nouvelle constitution du Québec; et l'accroissement du soutien aux collectivités francophones hors Québec.

L'intégrité des programmes sociaux québécois ne sera protégée, conclut le rapport Allaire, que si le Québec dispose de pouvoirs exclusifs en matière d'éducation, de santé, de services sociaux, de sécurité du revenu et d'habitation. L'auteur affirme que le gouvernement fédéral renie ses engagements financiers à l'égard des services sociaux provinciaux, mais continue d'insister sur le maintien de certaines normes et conditions nationales qui peuvent ne pas convenir à toutes les régions. De plus, la lutte contre la pauvreté nécessite une coordination dans les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

domaines de la formation, du perfectionnement, de la fiscalité et des mécanismes de déplacement des personnes, ce qui est plus facilement assuré par un seul niveau de pouvoir, plus près de ceux qui utilisent les services et en assument le coût.

LA STRUCTURE QUÉBEC-CANADA

Le rapport Bélanger-Campeau ne propose pas une nouvelle structure constitutionnelle, estimant "qu'il leur appartient (au Canada et aux autres provinces) de faire connaître au Québec la teneur d'arrangements éventuels auxquels (sic) ils consentiraient à s'engager" (BC:82).

Par contre, le rapport Allaire consacre tout un chapitre à "Une nouvelle structure Québec-Canada". Celle-ci s'articule autour de trois objectifs: "le renforcement de l'union économique canadienne, l'autonomie politique de l'État québécois et le réaménagement de la structure politique canadienne" (A:41).

A. Parlement commun

Le projet de structure commune proposé dans le rapport Allaire est ambigu. D'une part, il y est constamment question d'un arrangement Canada-Québec, ce qui laisse supposer l'existence d'un Québec quasi souverain et d'un Canada quasi souverain, dotés d'un Parlement commun chargé d'administrer une monnaie et une dette communes ainsi que des secteurs comme la défense et la sécurité territoriale, les douanes et les droits tarifaires de même que la péréquation. D'autre part, comme le "Parlement commun" serait élu au suffrage universel (A:48), il s'agirait vraisemblablement d'une institution assez semblable à la Chambre des communes actuelle, mais disposant de pouvoirs rigoureusement limités.

La "consultation, la coordination et l'exécution" constitueraient les fonctions du Parlement commun, ou "nouveau Parlement", dans les domaines de compétence exclusivement fédérale, bien qu'un des objectifs précis du nouvel arrangement serait de réduire considérablement la taille du gouvernement central (A:45). Il semble que les décisions du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Parlement commun devraient être ratifiées, du moins dans certains cas, par l'Assemblée nationale du Québec ainsi que par les autres assemblées législatives (provinciales ou régionales) qui s'engageraient dans la même voie que le Québec (A:48).

La ratification par l'Assemblée nationale du Québec pourrait toutefois n'être nécessaire que dans le cas de décisions relatives à l'union monétaire et douanière et de politiques concernant la mobilité économique, entre le Québec et le Canada, domaines qui, selon le rapport, exigeraient des "mécanismes communs de décision" (A:47). Il se peut aussi que le rapport fasse allusion à des "autorités communes" chargées de coordonner l'union économique est de faire rapport au Parlement commun ou à "l'institution centrale"; ce serait donc les décisions du Parlement concernant ces questions qui devraient être ratifiées.

B. Redélégation de pouvoirs au gouvernement fédéral par d'autres provinces

Le rapport laisse entendre que les autres provinces ou régions seraient libres d'assumer les mêmes pouvoirs que le Québec ou de:

> redéléguer certains pouvoirs aux instances centrales par voie d'ententes administratives n'affectant pas le Québec. Ainsi, les régions incapables ou indésireuses d'assumer le même degré d'autonomie pourraient atténuer les inconvénients du nouvel ordre établi. (A:48)

Le rapport ne contient cependant aucune indication sur les modalités de fonctionnement de ce mécanisme. Par exemple, comme le pouvoir de taxation du gouvernement fédéral serait sérieusement limité, tout comme sa capacité d'emprunt, les provinces désirant obtenir des services fédéraux communs devraient peut-être trouver elles-mêmes les fonds nécessaires, grâce à leur pouvoir de taxation élargi, et les remettre ensuite au gouvernement fédéral.

C. Nouveau tribunal commun

Un nouveau tribunal serait créé pour interpréter les lois du nouvel État central ou en "assurer l'application". La composition de ce tribunal s'inspirerait des propositions avancées relativement à la Cour

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

suprême dans le cadre de l'entente du lac meech (A:49). Il compterait probablement neuf juges, dont au moins trois du Québec, nommés à partir d'une liste soumise par le gouvernement du Québec. Par ailleurs, si ce tribunal devait détenir un pouvoir décisionnel pour trancher entre un Québec quasi souverain et un Canada quasi souverain, le contrôle d'un tiers seulement des nominations pourrait ne pas suffire à protéger les intérêts du Québec.

Il pourrait s'agir là d'une légère irrégularité, puisque le Québec est actuellement assuré de trois sièges à la Cour suprême du Canada en raison de la différence existant entre le droit civil québécois et la *common law* traditionnellement en vigueur dans les autres provinces. Il est donc normal qu'au moins trois juges formés en droit civil veillent à ce que les causes civiles québécoises soient jugées équitablement. On voit par contre moins bien pourquoi il faudrait garantir trois sièges à une province au sein d'un tribunal chargé uniquement d'interpréter une partie limitée de la Constitution.

Il ne serait plus possible d'en appeler des décisions de la Cour supérieure du Québec auprès de la Cour suprême du Canada. Comme la Cour suprême ne pourrait pas non plus se pencher sur la question des pouvoirs fédéraux aux termes de la Constitution, son rôle futur demeure vague. Le rapport ne dit pas si l'actuelle Cour suprême continuerait à faire respecter la *Charte canadienne des droits et libertés* pour tout ce qui concerne le nouveau gouvernement fédéral, ou si cette responsabilité serait plutôt confiée au nouveau tribunal fédéral. Dans ce dernier cas, la situation serait plutôt déroutante puisque nous aurions au moins deux tribunaux ayant autorité suprême en matière d'interprétation de la Charte, selon le niveau du gouvernement concerné.

D. Fiscalité

Le rapport Allaire propose d'établir des "balises précises afin de délimiter sévèrement le pouvoir des instances centrales à contracter des dettes. Des contraintes institutionnelles seront ainsi introduites afin de circonscrire la possibilité d'engendrer des déficits au niveau central" (A:48). Il faudrait donc modifier l'assiette fiscale du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernement central pour tenir compte de son rôle réduit et de ses pouvoirs de taxation limités.

E. Sénat

Initialement, le rapport Allaire recommandait l'abolition du Sénat. Cette proposition a été modifiée à l'occasion du congrès libéral, de sorte qu'on ne parle plus maintenant que de l'abolition du Sénat dans sa forme actuelle (Résolution 6(c)).

F. Modification de la nouvelle Constitution

Le rapport Allaire propose que la nouvelle Constitution reconnaisse "le droit pour les parties de s'en retirer suite à un avis préalable" (A:3). Quant à la nouvelle formule de modification, elle prévoit l'approbation d'une majorité substantielle des provinces représentant au moins 50 p. 100 de la population et semble-t-il, un veto pour le Québec ("dont obligatoirement le Québec" (A:48)). On semble dire que la présente formule de modification 7/50 s'appliquerait à toutes les modifications, y compris à celles exigeant actuellement l'unanimité, mais que le Québec disposerait dans tous les cas d'un droit de veto.

G. Monnaie et politique monétaire communes

Le rapport Allaire insiste sur la nécessité de restructurer la Banque du Canada afin d'assurer la participation effective des régions. Il sous-entend que la conduite de la future politique monétaire tiendra mieux compte des particularités régionales (A:2), puisque "l'institution chargée d'administrer la politique monétaire sera restructurée" (A:49). Le rapport soutient que le but n'est pas de politiser la banque centrale, mais insiste sur "la nécessité de mettre en oeuvre une politique monétaire plus équitable et plus transparente" (A:6) et de prévoir un conseil d'administration comptant des délégués de chacune des régions (A:49).

Le rapport conclut que l'union monétaire ne sera viable que si les politiques budgétaires des régions sont cohérentes:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> Des politiques non coordonnées et divergentes ne concourront qu'à compromettre la stabilité monétaire et donc la conduite d'une politique monétaire commune. Ce besoin de coordination devient d'autant plus important que le budget des autorités communes sera fortement limité, ne représentera qu'une faible proportion des dépenses publiques totales, et sera contraint par des règles telle la limitation du pouvoir d'emprunter. (A:49)

H. Union Économique

Le rapport Bélanger-Campeau souligne qu'un des principaux objectifs de la Confédération était la création d'une union économique entre les colonies de l'Amérique du Nord britannique. L'essor de cette union économique fut assuré par l'existence de vaste pouvoirs fédéraux dans les domaines économiques, l'application d'une politique commerciale protectionniste et le développement de voies de communication est-ouest. L'Ontario et les provinces de l'Atlantique en particulier ont toujours des liens économiques étroits avec le Québec, mais le rapport fait également remarquer que, conformément aux tendances internationales vers la mondialisation des marchés, on note un net accroissement de l'importance des marchés étrangers pour le Québec (BC:24-26).

Le rapport Allaire accorde beaucoup d'importance à une union économique avec le reste du Canada fondée sur la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux.

> Le Québec devra à cet égard déclarer que, peu importe le scénario constitutionnel finalement retenu, il ne compte aucunement remettre en question le fonctionnement de l'union économique et qu'il travaillera, au contraire, à son renforcement. Cette déclaration ne laissera aucun doute sur le fait que le Québec respectera tous les traités commerciaux et internationaux auxquels il est déjà partie prenante comme membre de la fédération canadienne. Le Québec signifiera son intention de respecter tous ses engagements financiers. (A:52)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE PARTAGE DES POUVOIRS

Le rapport Bélanger-Campeau ne définit pas le partage des pouvoirs qu'il juge opportun, mais signale que, par le passé, les demandes en ce sens présentées par les gouvernements successifs du Québec visaient notamment les secteurs de l'éducation, de l'enseignement supérieur, de la sécurité du revenu, de la santé, de la fiscalité, du développement régional, de la langue, de la culture, des relations internationales, des communications, de l'environnement, de l'immigration, ainsi que le pouvoir fédéral de dépenser et les pouvoirs fédéraux ancillaire, déclaratoire, résiduaire et de désaveu (BC:32).

Le rapport Allaire, quant à lui, donne une description très détaillée du partage des pouvoirs qu'il propose, sans expliquer pourquoi certains domaines devraient faire l'objet d'une compétence partagée ou encore relever de la compétence exclusive du Canada.

Tableau 1

Partage des pouvoirs proposé par le rapport Allaire

Compétence exclusive du Québec		
Affaires sociales	Énergie	Recherche et développement
Affaires urbaines	Environnement	Ressources naturelles
Agriculture	Habitation	Santé
Assurance-chômage	Industrie et commerce	Sécurité publique
Communications	Langue	Sécurité du revenu
Culture	Loisirs et sports	Tourisme
Développement régional	Main-d'oeuvre et formation	
Compétence partagée (ou répartie selon compétence)		
Affaires autochtones	Justice	Postes et télécommunications
Fiscalité et revenu	Pêcheries	Transports
Immigration	Politique étrangère	
Institutions financières		
Compétence exclusive du Canada		
Défense et sécurité du territoire	Monnaie et dette commune	
Douanes et tarifs	Péréquation	

Source: *Un Québec libre de ses choix*, p. 44.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

A. Champs de compétence exclusive du Québec

D'après le rapport Allaire, le Québec jouirait d'une compétence exclusive dans les 22 domaines mentionnés plus haut. Le pouvoir fédéral de dépenser, autrement dit la faculté de financer des programmes qui ne relèvent pas de la compétence du gouvernement fédéral, serait éliminé dans ces domaines, y compris dans les secteurs suivants: santé, assurance-chômage, développement régional et formation de la main-d'oeuvre. Le Québec rapatrierait également l'ensemble des pouvoirs résiduaires, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas expressément dévolus par la Constitution. À l'heure actuelle, ces pouvoirs sont exercés par le gouvernement fédéral qui, aux termes de la Constitution, peut intervenir, en cas de crise nationale, dans les dossiers à caractère national (comme l'environnement) et dans les secteurs non énumérés dans la Constitution, comme celui des télécommunications.

Le rapport dispose que le Québec pourrait conclure des ententes de réciprocité ou des ententes relatives à la coordination des actions gouvernementales dans certains secteurs pour consolider l'union économique. Parmi les secteurs visés, mentionnons les normes et les règlements, les tarifs, les politiques de mise en marché dans le domaine agricole, les pratiques commerciales dans le champs des corporations, la reconnaissance mutuelle des diplômes, les normes environnementales, l'harmonisation des politiques fiscales et la sécurité sociale (A:45).

B. Champs de compétence partagée

Le rapport Allaire donne une description détaillée des compétences que devraient se partager le Québec et le Canada dans la plupart des domaines où un tel partage existe déjà et ce, afin d'éviter les "chevauchements" ou les "empiètements et les incohérences".

	QUÉBEC	CANADA
Pêcheries	Côtières	Hauturières
Institutions financières	Institutions à charte québécoise	Institutions à charte fédérale

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Justice	Droit civil, administration de la justice, tribunaux du Québec	Droit pénal
Transports	Régional	Interrégional
Immigration	Sélection et intégration	Santé et sécurité, réfugiés

Compte tenu de cette ventilation détaillée, on ne sait pas pourquoi le rapport n'a tout simplement pas attribué au Québec la compétence exclusive dans les domaines énumérés dans la deuxième colonne, et au Canada, la compétence exclusive dans les domaines énumérés dans la colonne 3. Par exemple, le droit civil ainsi que l'administration de la justice et des tribunaux sont déjà de compétence provinciale, alors que le droit pénal relève de la compétence fédérale. Le rapport Allaire semble d'abord regrouper ces secteurs dans un nouveau domaine intitulé "Justice", avant de les rediviser entre les champs de compétence existants.

C. Champs de compétence exclusive du Canada

Le rapport Allaire affirme qu'il serait souhaitable de maintenir une union monétaire et douanière avec le Canada, mais que des "mécanismes communs de décision" seraient par contre nécessaires (A:47). On semble mettre l'accent non pas sur la compétence exclusive qu'exercerait le gouvernement fédéral dans ce domaine, mais sur les "fonctions de coordination" du Parlement fédéral, dont les décisions devraient vraisemblablement être ratifiées par l'Assemblée nationale du Québec (A:48).

Bien que le rapport soutienne que le développement régional devrait relever de la compétence provinciale, il propose que l'on remplace les programmes où les subventions sont proportionnelles au nombre d'habitants ou ceux de portée universelle (péréquation, assurance-chômage, etc.) par des paiements accordés à des fins de développement régional, nommés paiements de péréquation. À l'heure actuelle, ces paiements sont versés aux provinces en vue de les aider à équilibrer leur base de revenu. Bien que, en théorie, ils doivent permettre à ces dernières d'assurer un

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

niveau comparable de services moyennant des taux d'imposition comparables, il revient aux provinces de décider de l'utilisation de ces fonds. Ces derniers peuvent déjà être affecté "à l'aide à l'investissement dans les domaines de l'infrastructure physique, les communications, les transports, etc.". C'est en ces termes que le rapport Allaire décrit la "nouvelle forme" de péréquation (A:47).

Le rapport aborde brièvement les autres secteurs qui relèveraient du gouvernement fédéral, et conclut que "les domaines de la défense, de la sécurité du territoire et des gardes côtières s'imposent aussi naturellement comme des champs de compétence relevant des institutions centrales" (A:47).

LA SOUVERAINETÉ

Les rapports Bélanger-Campeau et Allaire perçoivent tous deux la souveraineté comme l'unique solution de rechange à une réforme constitutionnelle en profondeur, et comme une voie politique et économique viable. De plus, le rapport Bélanger-Campeau fait ressortir l'importance de se préparer à la souveraineté dès maintenant pour éviter que le Québec se retrouve dans une impasse advenant l'échec de la réforme constitutionnelle.

> La plupart des intervenants auprès de la Commission ont souligné l'importance au rejet de ses propositions par les autres membres de la fédération, sans solution de rechange. (A:50)

Le rapport Bélanger-Campeau affirme que l'on pourrait modifier la Constitution pour permettre au Québec d'accéder au statut d'État indépendant si le gouvernement fédéral et les provinces y consentaient. En l'absence d'un tel accord, le Québec pourrait faire sécession unilatéralement en se fondant sur la volonté exprimée clairement et démocratiquement par les Québécois. La réussite de ce processus reposerait sur la capacité des institutions politiques québécoises d'instaurer et de maintenir, à titre exclusif, l'autorité publique sur le territoire du Québec, et sur l'engagement du Québec à se conformer aux règles de droit international.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Un Québec souverain disposerait d'une constitution québécoise qui régirait l'organisation politique et juridique du nouvel État. Il pourrait s'agir d'une constitution de transition ou d'une loi fondamentale dûment complétée, qui pourrait être élaborée par une assemblée constituante, par exemple. Les lois canadiennes existantes pourraient être adoptées de façon provisoire, jusqu'à ce qu'elles puissent être modifiées ou remplacées.

Le rapport précise que les traités internationaux portant sur le territoire ou les frontières s'appliqueraient automatiquement à un Québec souverain, et que la participation au GATT et à l'Accord de libre-échange avec les États-Unis serait maintenue sans difficulté aucune. Il ajoute qu'il serait préférable que le Québec continue d'être associé au Canada sur le plan économique, et soutient que cette association pourrait se faire par des moyens autres qu'un accord formel. Le Québec, par exemple, continuerait d'appliquer les lois fédérales existantes, et harmoniserait ses législations avec les nouvelles mesures qui seraient adoptées. Des mécanismes de coordination économique pourraient également être maintenus.

D'après le rapport Bélanger-Campeau, le Québec conserverait le dollar canadien, même si cela impliquerait une perte d'autonomie en matière de politique monétaire. Un Québec souverain serait de toute façon obligé de rattacher sa monnaie à une autre monnaie étrangère pendant une longue période, de sorte que l'autonomie monétaire ne constitue pas un objectif pratique, à court terme. En ce qui concerne la dette nationale, le rapport précise que "si, après l'accession à la souveraineté, ils (les Québécois) devaient continuer d'en assumer une même proportion (de la dette et des intérêts), leur niveau d'endettement demeurerait inchangé" (BC:68).

Le rapport Allaire n'aborde que très brièvement la question de la dette nationale. Il affirme que le Québec signifiera son intention de respecter tous ses engagements financiers (A:52), et que le niveau d'endettement du Québec, y compris sa quote-part de la dette fédérale, se compare à celui d'autres pays industrialisés de taille similaire.

Puisque la tendance en Amérique du Nord est à la libéralisation des échanges, le rapport Bélanger-Campeau présume que le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Québec et le Canada maintiendront vraisemblablement le marché commun canadien en poursuivant la politique de libre-échange et en appliquant la même politique commerciale aux tierces parties. Le Québec serait également favorable à la mobilité des travailleurs entre la province et le reste du Canada, et pourrait offrir de maintenir le droit d'établissement et de travail, ainsi que la transférabilité des droits relatifs aux principaux programmes sociaux comme l'assurance-chômage, l'aide sociale, les régimes publics de rentes, les prestations de sécurité de la vieillesse, l'assurance-maladie et la coordination en matière d'immigration.

VERS L'AUTOMNE 1992

Les rapports Allaire et Bélanger-Campeau précisent que, peu importe le scénario retenu, c'est-à-dire la réforme constitutionnelle ou la séparation, certains principes et comportements devront régir la démarche qui sera entreprise à partir de ce moment-là. D'après le rapport Allaire, cette démarche devra reposer sur cinq principes: la légitimité, la stabilité, la clarté, la célérité et la lucidité.

La *légitimité*, peu importe le processus choisi, exige la participation et le consentement d'une majorité substantielle de Québécois. La *stabilité* suppose le maintien de l'union économique et le respect des traités commerciaux et internationaux. La *clarté* exige que le Québec, le Canada et la communauté internationale soient pleinement informés des mesures que compte prendre le gouvernement. La *célérité* est essentielle afin de réduire les coûts de transition et de maintenir la confiance des investisseurs. Enfin, la *lucidité* s'impose pour maintenir le dialogue.

Les deux rapports mettent l'accent sur le respect des droits de minorités, y compris les droits des anglophones et des autochtones du Québec, et les droits des francophones hors Québec. Le rapport Bélanger-Campeau précise, en ce qui concerne la minorité anglophone, qu'il importe de veiller à "maintenir la garantie juridique d'une pleine protection de ses droits et institutions et sa pleine participation" à la société québécoise (BC:75). Il affirme aussi qu'il est urgent de préciser "la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

manière dont l'on entend concrétiser l'autonomie gouvernementale des autochtones" (BC:75).

Lors de son congrès, le Parti libéral a ajouté divers points aux propositions mises de l'avant dans le rapport Allaire: le respect des droits historiques des anglophones, en particulier leur droit à leurs propres institutions sociales et culturelles; la reconnaissance de la contribution d'autres communautés culturelles et des peuples autochtones; un soutien aux communautés francophones hors Québec. Il s'est également engagé à adopter une charte des droits et des libertés qui soit compatible avec le rapatriement des pouvoirs par le Québec.

Le rapport Allaire propose la tenue d'un référendum sur la souveraineté à l'automne 1992, à moins que le reste du Canada n'accepte les propositions qu'il renferme. Advenant une telle acceptation, le référendum portera sur l'entérinement du nouveau pacte Québec-Canada. Par contre, si le référendum doit porter sur la souveraineté du Québec et que la réponse est positive, l'Assemblée nationale demandera au gouvernement du Canada "d'engager, dans les meilleurs délais, les discussions devant mener à l'accession du Québec au statut d'État souverain [...] et que le Québec offre au reste du Canada l'aménagement d'une union économique gérée par des institutions de nature confédérale" (A:58). Le rapport précise que le libellé de la question référendaire devra être arrêté par le gouvernement, en tenant compte des propositions du rapport de la Commission Bélanger-Campeau.

La Commission Bélanger-Campeau, quant à elle, recommande à l'Assemblée nationale l'adoption, au printemps 1991, d'un projet de loi établissant le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec(3).

Le projet de loi en question comprendrait deux parties: la première annoncerait la tenue d'un référendum sur la souveraineté du Québec, soit entre les 8 et 22 juin, soit entre les 12 et 26 octobre 1992. Advenant un résultat positif, le Québec accéderait au statut d'État souverain l'année suivante. Une commission parlementaire serait établie pour étudier toutes les questions afférentes à l'accession du Québec à la

---

(3) Voir Annexe 3 pour l'ensemble des recommandations.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

souveraineté, ainsi que toutes les offres officielles de partenariat économique présentées par le gouvernement du Canada.

La deuxième partie du projet de loi prévoirait la mise sur pied d'une commission parlementaire spéciale ayant pour mandat d'évaluer toute offre du nouveau partenariat de nature constitutionnelle faite par le gouvernement du Canada. Cette offre lierait formellement le gouvernement du Canada et les provinces.

Le projet de loi 150, Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec, a été déposé à l'Assemblée nationale à la mi-mai 1991. Il figure à l'annexe 4.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Annexe 1

Loi instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec (Préambule)

Loi instituant la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, L.Q. 1990, ch. 34

CONSIDÉRANT que les Québécoises et les Québécois sont libres d'assumer leur propre destin, de déterminer leur statut politique et d'assurer leur développement économique, social et culturel;

Considérant la volonté des Québécoises et Québécois d'être partie prenante à la définition de l'avenir politique et constitutionnel du Québec;

Considérant que la Loi constitutionnelle de 1982 a été proclamée malgré l'opposition de l'Assemblée nationale;

Considérant l'échec de l'Accord constitutionnel de 1987 visant à permettre au Québec d'adhérer à la Loi constitutionnelle de 1982;

Considérant la nécessité de redéfinir le statut politique et constitutionnel du Québec;

Considérant que le Québec a d'ores et déjà témoigné de son attachement aux valeurs démocratiques et aux droits et libertés de la personne;

Considérant que le Québec a reconnu la volonté des Québécoises et des Québécois d'assurer la qualité et le rayonnement de la langue française et d'en faire la langue de l'État et de la Loi aussi bien que la langue normale et habituelle du travail, de l'enseignement, des communications, du commerce et des affaires;

Considérant que le Québec entend poursuivre cet objectif dans un esprit de justice et d'ouverture, dans le respect des droits et des institutions de la communauté québécoise d'expression anglaise;

Considérant que le Québec reconnaît aux Amérindiens et aus Inuit du Québec le droit de maintenir et de développer leur spécificité et d'assurer le progrès de leurs communautés et qu'il considère primordial l'apport des communautés culturelles au développement du Québec;

Considérant l'apport du Québec aux communautés francophones hors Québec et à la francophonie internationale;

Considérant la maturité et la vigueur de l'économie du Québec et la volonté manifeste des Québécoises et des Québécois d'en assurer le développement et la croissance, en respectant à la fois les exigences de la mondialisation des marchés et celles de la justice sociale;

Considérant, dès lors, qu'il y a lieu de créer une commission extraordinaire pour étudier et analyser le statut politique et constitutionnel du Québec;

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT:

SECTION I

INSTITUTION ET MANDAT

1. Est instituée, sous l'autorité de l'Assemblée nationale, la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec.

2. La Commission a pour mandat d'étudier et d'analyser le statut politique et constitutionnel du Québec et de formuler, à cet égard, des recommandations.

3. La Commission peut, pour l'exécution de son mandat, faire les études et les consultations qu'elle juge nécessaires.

Elle privilégie, entre autres moyens:

- la tenue d'audiences publiques dans diverses régions du Québec;

- l'audition d'experts;

- la tenue de forums sur des aspects particuliers de l'objet du mandat, notamment l'aspect social, culturel, démographique et de développement régional.

4. Au plus tard le 28 mars 1991, la Commission doit faire rapport à l'Assemblée nationale.

Elle remet son rapport au président de l'Assemblée nationale et le rend public par les moyens qu'elle juge appropriés.

Le président dépose le rapport devant l'Assemblée nationale sans délai ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

SECTION II

MEMBRES

5. Les personnes suivantes, nommées par l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, par le président de l'Assemblée nationale, font partie de la Commission à compter de leur nomination:

1° deux présidents nommés sur proposition conjointe du Premier ministre et du Chef de l'opposition officielle;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Annexe 2

Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, Québec, Assemblée nationale, mars 1991, p. 89-92

La Commission recommande à l'Assemblée nationale l'adoption au printemps 1991 d'une loi établissant le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec.

Cette loi renfermerait trois sections, à savoir un préambule, une première partie portant sur la tenue d'un référendum sur la souveraineté du Québec, et une seconde partie portant sur l'offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle.

«Le préambule de la loi

1. Considérant le rapport, les conclusions et les recommandations de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec;

2. Considérant que les Québécoises et les Québécois sont libres d'assumer leur propre destin, de déterminer leur statut politique et d'assurer leur développement économique, social et culturel;

3. Considérant la volonté des Québécoises et des Québécois d'être partie prenante à la définition de l'avenir politique et constitutionnel du Québec;

4. Considérant que la Loi constitutionnelle de 1982 a été proclamée malgré l'opposition de l'Assemblée nationale;

5. Considérant l'échec de l'Accord constitutionnel de 1987 visant à permettre au Québec d'adhérer à la Loi constitutionnelle de 1982;

6. Considérant la nécessité de redéfinir le statut politique et constitutionnel du Québec.

Partie 1 de la loi: Tenue d'un référendum sur la souveraineté du Québec

La loi prévoit:

. la tenue d'un référendum sur la souveraineté du Québec, soit entre le 8 et le 22 juin 1992, soit entre le 12 et le 26 octobre 1992;

. que ce référendum, s'il est affirmatif, propose que le Québec acquière le statut d'État souverain une année, jour pour jour, après la date du référendum;

. l'institution et la composition d'une commission parlementaire spéciale de l'Assemblée nationale sur l'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté;

- que cette commission parlementaire spéciale ait pour mandat d'étudier et d'analyser toute question relative à l'accession du Québec à la pleine souveraineté, cette dernière signifiant la capacité exclusive du Québec, par ses institutions démocratiques, de faire ses lois, de prélever ses impôts sur son territoire et d'agir sur la scène internationale pour conclure toute forme d'accords ou de traités avec d'autres États indépendants et participer à diverses organisations internationales; cette commission devra formuler à cet égard des recommandations à l'Assemblée nationale;

- que cette commission ait également pour mandat, dans l'hypothèse où le gouvernement du Canada ferait l'offre formelle de partenariat économique, d'étudier et d'analyser telle offre et de formuler à cet égard des recommandations à l'Assemblée nationale;

- que cette commission soit dotée d'un budget et puisse commander les études et mener les consultations qu'elle juge nécessaires et entendre toute personne ou organisme intéressé.

Partie 2 de la loi: Offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle

La loi prévoit:

- l'institution et la composition d'une commission parlementaire spéciale de l'Assemblée nationale ayant pour mandat d'apprécier toute offre de nouveau partenariat de nature constitutionnelle faite par le gouvernement du Canada et de faire à cet égard des recommandations à l'Assemblée nationale;

- que seule une offre liant formellement le gouvernement du Canada et les provinces pourra être examinée par cette commission;

- que cette commission est dotée d'un budget et peut commander les études et mener les consultations qu'elle juge nécessaires et entendre toute personne ou organisme intéressé.»

Tel que consigné au procès-verbal de la séance de la Commission tenue à Québec le lundi 25 mars 1991.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Annexe 3

Parti libéral du Québec, *Rapport du Comité constitutionnel: Un Québec libre de ses choix*, Propositions amendées par le 25e Congrès des membres du Parti libéral du Québec, le 9 mars 1991

Rapport du Comité constitutionnel

Un Québec libre de ses choix

Proposition telle qu'adoptée par le 25e Congrès des membres du Parti libéral du Québec le 9 mars 1991

Il est résolu:

1• Que le gouvernement issu du Parti libéral du Québec s'engage à mettre en oeuvre une réforme en profondeur du cadre politique et constitutionnel qui régit la société québécoise, tel qu'exposé dans le présent document;

1• Adoptée

2• Qu'afin de donner aux Québécois un cadre politique et constitutionnel qui réponde à leurs aspirations les plus légitimes, le Parti libéral du Québec et le gouvernement qui en est issu s'engagent:

a) à présenter le présent projet de réforme constitutionnelle et politique au gouvernement du Canada dans les meilleurs délais; ce projet de réforme pouvant être bonifié, le cas échéant, par les instances du Parti, une fois qu'aura été déposé le rapport de la Commission Bélanger-Campeau;

b) à tenir, avant la fin de l'automne 1992, un référendum auprès de la population du Québec, suite à une résolution adoptée à cet effet par l'Assemblée nationale afin que:

1• dans l'hypothèse où un accord respectant la réforme proposée par le Québec interviendrait avec le reste du Canada à l'intérieur de ce délai, il y ait ratification de cet accord par la population;

2• dans le cas où il n'y aurait pas entente sur la réforme proposée par le Québec, que le gouvernement issu du Parti libéral du Québec propose l'accès du Québec au statut d'État souverain; que dans cette deuxième hypothèse, le Québec offre, au reste du Canada, l'aménagement d'une union économique gérée par des institutions de nature confédérale;

2• Adoptée telle qu'amendée

3• **Que** cette réforme du cadre politique et constitutionnel s'articule autour des objectifs suivants:

a) l'autonomie politique de l'État québécois;

b) le renforcement de l'union économique canadienne;

c) le réaménagement de la structure politique canadienne;

3• Adoptée

4• **Que** l'État québécois s'engage résolument dans la voie devant le conduire à l'autonomie politique nécessaire à l'épanouissement de la société québécoise, et ce, en mettant en oeuvre les orientations politiques suivantes:

a) le Québec exercera désormais sa pleine souveraineté dans les champs de compétence qui lui sont déjà exclusifs en vertu de la Constitution actuelle, notamment dans les matières suivantes:

- Affaires sociales
- Affaires urbaines
- Culture
- Éducation
- Habitation
- Loisirs et sports
- Politique familiale
- Politique de main-d'oeuvre
- Ressources naturelles
- Santé
- Tourisme

b) le Québec exercera également sa pleine souveraineté dans les secteurs non spécifiquement énumérés dans la Constitution canadienne, à savoir, les pouvoirs résiduaires, ainsi que dans certains domaines actuellement à juridiction partagée ou à compétence fédérale exclusive, notamment dans les matières suivantes:

- Agriculture
- Assurance-chômage
- Communications
- Développement régional
- Énergie
- Environnement
- Industrie et commerce
- Langue
- Recherche et développement
- Sécurité publique
- Sécurité du revenu

(Suite 4•...)

c) des pouvoirs seront exercés exclusivement par le gouvernement central, notamment dans les domaines suivants:

- Défense et sécurité du territoire
- Douanes et tarifs
- Gestion de la dette commune
- Monnaie
- Péréquation

d) des pouvoirs seront partagés entre le Québec et le Canada, selon les compétences respectives de chaque niveau de gouvernement, notamment:

- Affaires autochtones
- Fiscalité et revenu
- Immigration
- Institutions financières
- Justice
- Pêcheries
- Politique étrangère
- Postes et Télécommunications
- Transports

e) l'Assemblée nationale enclenchera rapidement le processus d'élaboration d'une Constitution québécoise, fondement des institutions politiques et juridiques de sa société; cette Constitution assurera aux Québécois anglophones leurs droits historiques reconnus et, en particulier, le droit à leurs propres institutions sociales et culturelles, ainsi que le droit d'en gérer le devenir. De plus, elle reconnaîtra le rôle, l'importance et la contribution des communautés culturelles et autochtones présentes sur le territoire québécois;

f) la Charte québécoise des droits et libertés sera enchâssée dans la Constitution québécoise;

g) le gouvernement du Québec accroîtra son soutien aux communautés francophones hors Québec;

4• Adoptée telle qu'amendée

5• Que l'union économique canadienne soit maintenue et renforcée en fonction des lignes directrices suivantes:

a) la libre circulation des biens, des personnes et des capitaux;

b) l'union douanière et monétaire;

c) le rétablissement de l'équilibre des finances publiques canadiennes par le biais d'une réduction de la taille de l'État central et de l'introduction de contraintes institutionnelles à ses pratiques budgétaires, incluant notamment l'établissement de balises précises visant à limiter sévèrement les déficits et à encadrer le pouvoir de taxation de l'État central;

5• Adoptée

6• Qu'une nouvelle structure Québec-Canada soit créée pour établir un nouvel ordre politique et constitutionnel incluant notamment:

a) le remplacement de l'actuelle Constitution canadienne par une nouvelle Constitution intégrant le droit pour les parties de s'en retirer suite à un avis préalable, et intégrant une Charte des droits et libertés en conservant la clause nonobstant et en s'assurant que l'application de cette charte soit cohérente avec le rapatriement de pouvoirs prévus dans la présente réforme;

b) la mise en place d'une nouvelle formule d'amendement prévoyant que toute modification constitutionnelle soit sujette à l'approbation d'une majorité substantielle de provinces devant représenter ensemble au moins 50% (CINQUANTE POUR CENT) de la population du Canada, l'une de ces provinces devant obligatoirement être le Québec;

c) l'abolition du Sénat dans sa forme actuelle et le maintien d'un Parlement commun, élu au suffrage universel, dont les pouvoirs législatifs seront restreints aux champs de compétence décrits précédemment;

d) l'élimination du pouvoir de dépenser du gouvernement central dans les champs de compétence exclusive du Québec;

e) l'élimination des chevauchements de juridiction;

f) la création d'un tribunal communautaire pour assurer le respect de la Constitution et l'application des lois du ressort du nouvel État central;

g) une réforme de la Banque centrale du Canada afin d'y assurer une représentation régionale, tout en assurant son indépendance des pouvoirs politiques.

6• Adoptée telle qu'amendée

7• a) **Que** le Comité exécutif du Parti libéral du Québec forme un comité ayant pour mandat de faire, pour les militants, un suivi rigoureux des événements découlant de la nouvelle position de notre Parti en matière constitutionnelle;

b) **Que** ce comité informe les militants du Parti de l'évolution du dossier à intervalles réguliers, au moins jusqu'à la tenue du référendum.

c) **Que** parallèlement à la négociation proposée dans le Projet de résolution du Comité constitutionnel, le Parti libéral du Québec forme un comité chargé d'analyser, de la façon la plus approfondie possible, les conséquences et impacts tant politiques qu'économiques et sociaux de l'accession du Québec au statut d'État souverain;

d) **Que** ladite étude précise et détaille la forme et le contenu de la structure proposée au paragraphe 2• b) 2• du Projet de résolution, soit l'aménagement d'une union économique gérée par des institutions de type confédérales;

e) **Que** les membres du Parti libéral du Québec et la population québécoise soient tenus informés des conclusions de cette étude;

7• Adoptée

8• **Que** l'État québécois s'engage résolument à respecter les droits et libertés des personnes et à promouvoir l'harmonie sociale en :

a) reconnaissant que les peuples aborigènes sont des nations distinctes qui ont droit à leur culture, à leurs coutumes et à leurs traditions ainsi que le droit d'orienter eux-mêmes le développement de cette identité propre;

b) garantissant aux communautés culturelles le droit de préserver et de promouvoir leurs spécificités tout en favorisant leur intégration au sein de la société québécoise;

c) assurant aux Québécois anglophones leurs droits historiques reconnus et, en particulier, le droit de s'exprimer à travers leurs propres institutions sociales et culturelles, ainsi que celui d'en gérer le devenir.

8• Adoptée

9• Qu'advenant toute récupération par le Québec de pouvoirs exercés par le gouvernement du Canada, un gouvernement issu du Parti libéral du Québec s'engage :

1) à conférer à l'Outaouais québécois un statut de région protégée reconnaissant par le fait même la spécificité de l'Outaouais québécois et s'engageant à mettre en place des moyens concrets et adéquats pour assurer sa stabilité économique, sociale et culturelle dans le nouveau contexte politique proposé;

2) à conserver à l'Outaouais une forte vocation gouvernementale visant à assurer le maintien d'un nombre maximal de fonctionnaires, et à établir dans cette région certains organismes répondant aux obligations nouvelles du Québec ainsi qu'aux institutions communes Québec-Canada;

3) à confier à un organisme à vocation économique ou à une firme indépendante, un mandat précis d'actions comportant les éléments suivants :
   a) la préparation d'une étude exhaustive des effets économiques de la récupération par le Québec de certains pouvoirs face aux emplois exercés par les fonctionnaires fédéraux et par les autres travailleurs tant en sol québécois qu'en sol ontarien;
   b) l'élaboration d'un plan détaillé de diversification économique, de recyclage ou de relocalisation possible de fonctionnaires dans diverses sphères de travail ainsi que de création de nouveaux emplois dans différents secteurs d'activités tels : haute technologie, tourisme, industrie commerciale, secteur de services, commerce de gros, manufactures diversifiées, etc., ces rapports devant être complétés fin février 1992;

4) à engager les montants nécessaires afin d'assurer la réalisation de ce plan d'action et de lui donner suite dans les plus brefs délais afin d'assurer que les Québécois à 100 % de l'Outaouais ne subissent pas de préjudices indus suite à la réforme constitutionnelle;

5) à maintenir ces programmes de diversification économique ainsi que des mesures d'incitation financière particulières pour favoriser l'implantation de nouvelles entreprises jusqu'à ce que l'équilibre économique de l'Outaouais soit atteint.

9• Adoptée telle qu'amendée

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Annexe 4

Projet de loi déposé par le gouvernement du Québec
le 15 mai 1991

ASSEMBLÉE NATIONALE

PREMIÈRE SESSION — TRENTE-QUATRIÈME LÉGISLATURE

Projet de loi 150

Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec

Présentation

Présenté par
M. Gil Rémillard
Ministre de la Justice et ministre délégué
aux Affaires intergouvernementales canadiennes

Éditeur officiel du Québec
1991

NOTES EXPLICATIVES

Ce projet de loi prévoit la tenue d'un référendum sur la souveraineté du Québec entre le 8 et le 22 juin 1992 ou entre le 12 et le 26 octobre 1992.

Il prévoit la constitution de deux commissions parlementaires spéciales soumises à l'autorité de l'Assemblée nationale. L'une aura pour mandat d'étudier toute question afférente à l'accession du Québec à la pleine souveraineté; l'autre, d'apprécier toute offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle faite par le gouvernement du Canada liant formellement celui-ci et les autres provinces.

Aux termes de ce projet de loi, chaque commission sera composée de seize membres. Le Premier ministre, le Chef de l'opposition officielle et le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes en seront membres de plein droit. Les treize autres membres seront des députés choisis par les chefs des partis représentés à l'Assemblée nationale.

Le projet de loi contient de plus les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et à la gestion de ces commissions.

Projet de loi 150

Loi sur le processus de détermination de l'avenir politique et constitutionnel du Québec

PRÉAMBULE

CONSIDÉRANT le rapport, les conclusions et les recommandations de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec;

Considérant que les Québécoises et les Québécois sont libres d'assumer leur propre destin, de déterminer leur statut politique et d'assurer leur développement économique, social et culturel;

Considérant la volonté des Québécoises et des Québécois d'être partie prenante à la définition de l'avenir politique et constitutionnel du Québec;

Considérant que la Loi constitutionnelle de 1982 a été proclamée malgré l'opposition de l'Assemblée nationale;

Considérant l'échec de l'Accord constitutionnel de 1987 visant à permettre au Québec d'adhérer à la Loi constitutionnelle de 1982;

Considérant la nécessité de redéfinir le statut politique et constitutionnel du Québec;

Considérant que le Québec a d'ores et déjà témoigné de son attachement aux valeurs démocratiques et aux droits et libertés de la personne;

Considérant que le Québec a reconnu la volonté des Québécoises et des Québécois d'assurer la qualité et le rayonnement de la langue française et d'en faire la langue de l'État et de la Loi aussi bien que la langue normale et habituelle du travail, de l'enseignement, des communications, du commerce et des affaires;

Considérant que le Québec entend poursuivre cet objectif dans un esprit de justice et d'ouverture, dans le respect des droits et des institutions de la communauté québécoise d'expression anglaise;

Considérant que le Québec reconnaît aux Amérindiens et aux Inuit du Québec le droit de maintenir et de développer leur identité et leur culture propre et d'assurer le progrès de leurs communautés;

Considérant que le Québec juge primordial l'apport des communautés culturelles au développement du Québec;

Considérant l'apport du Québec aux communautés francophones hors Québec et à la francophonie internationale;

Considérant que la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec reconnaît, outre la voie de la souveraineté politique du Québec, celle du renouvellement en profondeur du fédéralisme que rendrait possible l'établissement d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle;

Considérant la volonté du Québec d'assurer l'égale compréhension de tous tant à l'égard des changements nécessaires pour rendre acceptable au Québec le système fédéral canadien qu'à l'égard d'une juste définition de la souveraineté et de ses implications politiques, économiques, sociales et culturelles;

Considérant que le gouvernement du Québec conserve en tout temps sa pleine faculté d'initiative et d'appréciation des mesures favorisant le meilleur intérêt du Québec;

Considérant que l'Assemblée nationale demeure souveraine pour décider de toute question référendaire et, le cas échéant, adopter les mesures législatives appropriées;

Considérant, dès lors, qu'il y a lieu de prévoir la tenue d'un référendum sur la souveraineté du Québec, de créer une commission parlementaire spéciale pour étudier et analyser toute question relative à l'accession du Québec à la pleine souveraineté et de créer une commission parlementaire spéciale pour apprécier toute offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle faite par le gouvernement du Canada;

LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT:

CHAPITRE I

RÉFÉRENDUM SUR LA SOUVERAINETÉ

1. Le gouvernement du Québec tient un référendum sur la souveraineté du Québec entre le 8 juin et le 22 juin 1992 ou entre le 12 octobre et le 26 octobre 1992.

Le résultat du référendum a pour effet, s'il est favorable à la souveraineté, de proposer que le Québec acquière le statut d'État souverain un an, jour pour jour, à compter de la date de sa tenue.

CHAPITRE II

COMMISSION D'ÉTUDE DES QUESTIONS AFFÉRENTES À L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ

2. Est instituée, sous l'autorité de l'Assemblée nationale, une commission parlementaire spéciale désignée sous le nom de Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté.

3. La Commission a pour mandat d'étudier et d'analyser toute question relative à l'accession du Québec à la pleine souveraineté, cette dernière signifiant la capacité exclusive du Québec, par ses institutions démocratiques, de faire ses lois, de prélever ses impôts sur son territoire et d'agir sur la scène internationale pour conclure toute forme d'accords ou de traités avec d'autres États indépendants et participer à diverses organisations internationales; cette Commission devra formuler, à cet égard, des recommandations à l'Assemblée nationale.

Elle a également pour mandat, dans l'hypothèse où le gouvernement du Canada ferait l'offre formelle d'un partenariat économique, d'étudier et d'analyser telle offre et de formuler, à cet égard, des recommandations à l'Assemblée nationale.

CHAPITRE III

COMMISSION D'ÉTUDE SUR TOUTE OFFRE D'UN NOUVEAU PARTENARIAT DE NATURE CONSTITUTIONNELLE

4. Est instituée, sous l'autorité de l'Assemblée nationale, une commission parlementaire spéciale désignée sous le nom de

Commission d'étude sur toute offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle.

5. La Commission a pour mandat d'apprécier toute offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle faite au gouvernement du Québec par le gouvernement du Canada et de formuler, à cet égard, des recommandations à l'Assemblée nationale.

6. Pour être soumise à l'appréciation de la Commission, toute offre d'un nouveau partenariat de nature constitutionnelle faite au gouvernement du Québec doit lier formellement le gouvernement du Canada et les autres provinces.

CHAPITRE IV

DISPOSITIONS GÉNÉRALES RELATIVES AUX COMMISSIONS

SECTION I

COMPOSITION

7. Chaque commission se compose de seize membres, y compris le président.

De manière à refléter l'importance numérique des partis représentés à l'Assemblée nationale, sont membres de ces commissions le Premier ministre, le Chef de l'opposition officielle, le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes et treize députés de l'Assemblée nationale nommés selon les règles suivantes:

1° neuf députés du parti gouvernemental, nommés par le Premier ministre;

2° trois députés du parti de l'opposition officielle, nommés par le Chef de l'opposition officielle;

3° le Chef de l'autre parti représenté dans l'opposition ou le député de ce parti qu'il nomme.

Le Premier ministre désigne le président de chaque commission, y compris son remplaçant permanent, s'il y a lieu.

8. Le Premier ministre, le Chef de l'opposition officielle et le Chef de l'autre parti représenté dans l'opposition font parvenir, au président de l'Assemblée nationale, un avis écrit indiquant le nom des membres dont la nomination ou, le cas échéant, la désignation relève de leur autorité.

9. Tout membre d'une commission peut être remplacé pour la durée de toute séance ou partie de celle-ci par un député, y compris un ministre.

Le secrétaire de la commission annonce, au début de chaque séance ou, le cas échéant, d'une partie de séance, les remplacements qui lui ont été signifiés, selon le cas, par le whip de chaque parti ou par son représentant, ou par le membre visé au paragraphe 3° du deuxième alinéa de l'article 7.

10. Toute vacance parmi les treize membres nommés à une commission est comblée, et tout remplacement permanent de l'un d'eux est fait, suivant les règles prévues pour la nomination du membre à remplacer.

11. Tous les membres d'une commission, y compris leurs remplaçants, ont droit de vote.

SECTION II

ORGANISATION, FONCTIONNEMENT, GESTION ET DÉPENSES

§ 1.—*Organisation*

12. Le président d'une commission établit le plan d'effectifs, les prévisions des dépenses et le plan des travaux de la commission. Il autorise les demandes au Bureau de l'Assemblée nationale.

Il convoque et anime les séances de la commission. Il participe à ses délibérations, dirige ses travaux, veille à la bonne exécution de ses décisions et exerce le droit de vote qui lui est reconnu en vertu de l'article 11.

13. Le président exerce, pour l'application du présent chapitre, les attributions conférées à un dirigeant d'organisme. Il peut, malgré toute disposition de la loi, déléguer ces attributions à toute personne qu'il désigne.

14. En cas d'empêchement du président d'une commission ou à sa demande, un membre de la commission qu'il désigne le remplace et exerce ses fonctions.

15. Pour l'exécution de leur mandat, les commissions sont assistées d'un secrétariat.

Le secrétaire et le secrétaire adjoint des commissions sont nommés par les présidents.

16. Sur autorisation des présidents, le secrétaire peut retenir les services de toute personne pour faire partie du secrétariat des commissions.

17. La rémunération et les autres conditions de travail du personnel de secrétariat sont déterminées par le Bureau de l'Assemblée nationale.

18. Sous l'autorité exclusive des présidents, le secrétaire des commissions en dirige le personnel, en administre les affaires courantes et exerce les autres fonctions que lui attribuent les présidents.

19. Le secrétaire assiste aux séances des commissions.

Si les commissions siègent simultanément, l'affectation du secrétaire et du secrétaire adjoint à l'une ou l'autre des séances est déterminée par les présidents.

Le secrétaire ou, le cas échéant, le secrétaire adjoint voit à la préparation des procès-verbaux et peut en attester l'authenticité. Le secrétaire a la garde des archives des commissions.

20. En cas d'empêchement du secrétaire ou du secrétaire adjoint, toute autre personne désignée par les présidents le remplace et exerce ses fonctions.

21. Le président et le secrétaire général de l'Assemblée nationale fournissent au secrétariat des commissions toute l'aide nécessaire à l'exercice de leur mandat, y compris l'apport de personnel.

§ 2.—*Fonctionnement*

22. Les commissions peuvent, en vue de l'exécution de leur mandat, commander les études et mener les consultations qu'elles jugent nécessaires et entendre toute personne ou tout organisme intéressé.

23. Les commissions siègent en public, sauf s'il s'agit d'une séance de travail ou d'une séance tenue à huis clos.

Elles peuvent siéger à tout endroit sur le territoire de la Communauté urbaine de Québec.

24. Les commissions peuvent se réunir indépendamment du nombre de commissions parlementaires qui tiennent séance au même moment.

§ 3.—*Gestion et dépenses*

25. Les commissions peuvent faire toute dépense nécessaire à l'exercice de leur mandat. Leurs dépenses font partie des dépenses de l'Assemblée nationale.

26. Les prévisions de dépenses de chacune des commissions sont approuvées par le Bureau de l'Assemblée nationale.

SECTION III

DISPOSITIONS DIVERSES

27. Sauf disposition incompatible de la présente loi, les dispositions applicables aux commissions parlementaires permanentes, à leurs membres et à leur personnel, prévues dans la Loi sur l'Assemblée nationale (L.R.Q., chapitre A-23.1), le Règlement de l'Assemblée nationale, les règles de fonctionnement concernant les commissions et les règlements, règles et décisions adoptés par le Bureau de l'Assemblée nationale s'appliquent, compte tenu des adaptations nécessaires, aux commissions.

Toutefois, le paragraphe 4° de l'article 115 et les articles 121, 123, 132, 134, 135 et 137 du Règlement de l'Assemblée nationale ne s'appliquent pas à ces commissions et une interpellation visée à l'article 295 de ce Règlement ne peut y avoir lieu.

En outre, le Bureau de l'Assemblée nationale peut, par règlement, apporter, pour l'application du présent chapitre, des modifications aux règlements et règles qu'il a adoptés relativement à la gestion et aux dépenses de l'Assemblée et exercer le pouvoir que lui confère le deuxième alinéa de l'article 110 de la Loi sur l'Assemblée nationale. Un tel règlement peut, s'il le prévoit, avoir effet à compter de toute date non antérieure au (*indiquer ici la date de l'entrée en vigueur de la présente loi*).

28. Sur proposition du Premier ministre ou de son représentant, l'Assemblée nationale décide de la cessation d'existence d'une commission. Les commissions cessent également d'exister s'il y a dissolution de l'Assemblée nationale.

Dès la cessation d'existence d'une commission, ses archives deviennent des archives de l'Assemblée nationale.

[[**29.** Les sommes requises pour l'application du présent chapitre sont prises sur le fonds consolidé du revenu.]]

CHAPITRE V

DISPOSITIONS FINALES

30. Les commissions instituées en vertu de la présente loi peuvent tenir leurs séances à compter du (*indiquer ici la date qui suit de 15 jours celle de l'entrée en vigueur de la présente loi*) même si tous les avis écrits prévus à l'article 8 n'ont pas été transmis au président de l'Assemblée nationale.

31. La présente loi entre en vigueur le (*indiquer ici la date de la sanction de la présente loi*).